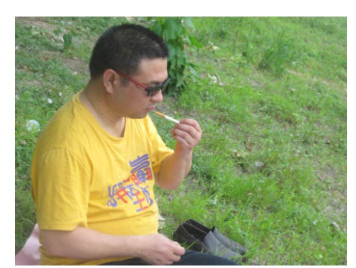
《中国民族问题新思维》

——大转型中的大问题和大方略



作者 张辉

- 德先生研究所负责人
- 维权网研究员
- 公民研究员
- 推特 zhanghui8964
- 85895959@qq.com

寄语读者：

- 希望未来的你我，是自由的你我。
- 希望未来的中国是一个自由的、独立的、统一的、开放的、繁荣的、伟大的现代化国家

过往文章：

https://www.wuala.com/renyun.net/People/Z/%E5%BC%A0%E8%BE%89/

目 录

各民族公民应当一起努力，将中国建设成为一个伟大的现代化国家，使中国走上公民社会的道路。公民社会是以自由为本位价值观、是以平等公民权利为基础的、以自治和开放为特征的多元化社会。以宪法约束政治，用政治建设法治，以法治寻求公正，为公正捍卫民主，以民主保障权利，由权利抵达自由，这就是从宪政到自由之间的脉络，这样的脉络就是公民社会的脉络。也就是说，自由、民主、法治和宪政的总和，就是公民社会。

解决民族问题的治本之道在于制度变革

张祖桦

（《零八宪章》月刊首发，欢迎转载）

近段时间，我读了张辉先生的大作《中国民族问题的新思维——大转型中的大问题和大方略》（电子版）以及他发表在《零八宪章月刊》的关于民族问题的系列论文，从中学到不少知识，也很受启发。

在民主转型的过程中如何妥善地处理民族问题？中国是否会因民族问题处理不好产生民族之间的战争甚至国家分裂的危险？这些问题的确是每一位关心国家发展进步和中华民族前途命运的公民都会认真加以思考的至关重要的大问题。我对民族问题虽然一直关注，但对民族理论、民族学和民族政治学都没有做过深入研究，所以说不出什么真知灼见，只能粗浅地谈一点个人的读后感。

讨论民族问题首先遇到的就是一个令人十分头疼的问题：民族为何物？对于这个问题，一千个人会有一千个答案，好似一句西谚"一千个读者眼里有一千个哈姆雷特"。在中国古代典籍中，用来表达类似"民族"概念的语词不下数十种，既有"民"、"族"、"种"、"部"、"类"等单音词，也有"民人"、"种人"、"民群"、"民种"、"部族"、"部人"、"族类"等双音词，但独独未见"民""族"二字连缀并用成词者。目前已知汉语中最早使用"民族"一词者，见诸1837年西洋传教士编纂之《东西洋考每月统计传》所刊"乔舒亚降迦南国"一文。之后，王韬和康有为所编《强学报》中，曾使用过这个词汇。不过，"民族"一词在中国之广泛流传，则是二十世纪初期的事情了。此时一般使用者，与上述语言先例并无瓜葛，而是借自明治维新时期日本知识分子拼凑"民"、"族"二字，以对译西文 nation 一词所成的汉语新词。简言之，国人今日习用之"民族"一词，实为一翻译名词，是十九世纪与二十世纪之交，中、西、日等不同文化系统间跨语际文化交流的产物。

学术界普遍认为，作为中国现代学术上频繁出现的"民族"术语和概念根源于西方。这便是今人探讨和解读"民族"术语和概念时大多先从西方的"民族"术语说起的原因之一。语言学者指出，现代英文、法文、德文中含义为"民族"的术语有"people"、"nation"、"nationality"、"race"、"ethnos"、"ethnic group"、"yolk"等，它们大多起源于希腊语、古意大利语和拉丁语。英文"people"一词(现代含义包括人、人民、民族、人类、公民、民众、种族、黎民、百姓等)源于拉丁文"populus"一词。西方语言学家一般认为拉丁文"populus"一词来源于现已消失的伊特鲁里亚语(意大利中西部古国语)。由于伊特鲁里亚语的语源关系一直未得到解明，因而无法解明拉丁文"popu-lus"出自伊特鲁里亚语的何词何义。

考察中西语境中"民族"术语的源流，可知"民族"一词的概念意涵相当丰富，十分复杂，

且充满歧义，当下要找到一个大家都能认可的定义实际上是不可能的。以色列著名历史学家施罗默.桑德教授指出："一百多年来，思想家和学者都在同民族主义问题作斗争，但却没有提供一个明确的和被普遍接受的定义。""欧洲诸多语言中都使用'民族'这个术语，它来源于晚期的拉丁语'出身'（natio）。直到20世纪，这个术语主要指有着不同规模和内部关联的人群。比如，在古罗马，它通常指外国人（也指各种动物）。在中世纪，它可以指来自远方的各群学生。在现代开始之初的英格兰，它指贵族阶层。它不时地被用来指称出身一般的人们，有时指讲着特殊语言的群体。在19世纪，人们以不同方式使用该术语，直到今天，它的精确含义仍然是一个存有争议的问题。"（见《虚构的犹太民族》中译本第一章，上海三联书店2012年8月第1 版）

正因如此，张辉在他的论著中并没有简单地给"民族"下一个定义，而是综合前人的研究成果指出：人类在生产和生活活动中，为了生存和发展的需要，先是结合成群体；继而由血缘关系组成原始的家庭并形成亲属制度，逐渐排除同胞间的性交关系；随后，共祖的血族团体结成氏族，氏族结成部落，进而结成部落联盟，融合成"民族（Volk）"；随着生产力的提高，分工扩大，新的生产关系出现，使得氏族制度逐渐难以负荷而归于消灭，随之产生由"民族（Nation）"组成的国家。所以，"民族（Volk）"是民族的过去式，它包含着血缘、文化、地域等各种意义，但主要是血缘和文化的意义；"民族（Nation）"是民族的现在式，它也包含着血缘、文化、地域等各种意义，但主要是文化和地域的意义。将来式也会出现，但现在还不能准确预言它的样子。可以看出，张辉关于民族形成和发展的认识是一种流变的观点，即作为相对稳定的人群共同体，民族不论是在形成的过程中，还是在形成以后的运动中，都处于不断流动和变化之中。了解这一点，对于理解张辉的民族理论观点是很紧要的。

张辉先生的《中国民族问题的新思维——大转型中的大问题和大方略》书稿分上、下两篇共十五章（十五个主题）约15万字。上篇详细地论述了为什么我们生下来就是民族的人？谁给你额头贴上了民族人的标签？列宁式民族自决权何以成为神话？为何民族区域自治是个乌托邦？如何用地方自治取代民族区域自治？别国处理民族问题有什么教训和经验？中国公民运动如何对待民族问题？共七个主题。下篇则从中国民族自治区域的前身——行省制度入手，阐释了中国共产党的民族政策转换——从民族自决到民族区域自治；中国民族区域自治制度的确立——以新疆、内蒙、广西、宁夏、西藏为例；中国民族区域自治——空洞化的自治权；中国少数民族区域自治的问题与实态——以新疆、西藏为例；其他国家民族聚居区域自治的实例；国际法关于自决权利和自治权利的有关规定；重新思考中国民族问题的解决方向；共八个主题。从这十五个主题来看，张辉对民族问题的思考重心完全是聚焦在对中国大陆现实问题的剖析与解答上。

张辉强调指出，中国大陆政界和学界长期以来沿用的主要是列宁主义的民族理论和前苏联的民族政策。根据列宁主义的民族理论，首先是由官方进行强制性的民族识别，确认人的民族身份。今天中国官方的"民族理论"（包括"民族"定义）、民族制度和政策的基础框架是

在 20 世纪 50 年代成型的，与前苏联的民族理论、民族制度和政策之间有着密切的关系。中国共产党在中国大陆建立政权以后，教条化地搬用前苏联的民族理论和民族政策，基本上没有脱离列宁主义和斯大林主义的框架。自 1950 年起，由中央及地方民族事务机关组织科研队伍，对全国提出的 400 多个民族名称进行识别，加上原来已经公认的民族，到 1983 年共确认了 55 个少数民族成份。这就是现今中华民族共有 56 个民族这一说法的来源。

张辉特别指出：中国大陆现在实行的民族区域自治政策同样来源于列宁的民族理论（包括马克思、恩格斯和斯大林）。马克思和恩格斯早先肯定了民族自决权，认为被压迫民族应当拥有摆脱压迫民族的政治独立自主权。1896 年社会主义工党和工会在伦敦召开代表大会，会议通过的决议重申了马克思主义这一基本原则，宣布一切被压迫民族享有完全的自决权。1914 年，列宁发表了“论民族自决权”一文，首次对民族自决权进行了全面的论述，提出了列宁主义的民族自决权概念：“所谓民族自决，就是民族脱离异族集体的国家分离，就是成为独立的民族国家。”“从历史的和经济的观点来看，马克思主义者的纲领上所谈的民族自决，除了政治自决，即国家独立、建立民族国家以外，不能有什么别的意义。”

张辉认为：在列宁那里，民族自决权的主体是相对于异族的“民族（Volk）”。“民族（Volk）”是民族的过去式，它包含着血缘、文化、地域等各种意义，但主要是血缘和文化的意义。列宁提出的血缘和文化意义上的民族可以独立的观点既违反人类利益，也违反历史潮流。人类包括不同的民族，但人类的历史就是各民族不断交流和融合的历史，是各民族共同前进的历史。列宁主义反其道而行之，在人类的各“民族（Volk）”之间强加权力的篱笆，最终会在政治实践中实现新时代的种族隔绝，制造出形形色色的民族监狱。所以，列宁主义的民族学说无论在理论上还是在实践上都是极为有害的，前苏联的解体和中国现实民族冲突的加剧都充分证明了这一点。

经过认真地研究和梳理，张辉从《联合国宪章》等权威文献和世界发展趋势的广阔视野论证了民族自决应理解为这些国家全体人民的自决，而不是某个大民族、小民族或主体民族的自决。1945 年 6 月 25 日通过的被公认为是联合国的基本大法的《联合国宪章》郑重宣布，要以尊重人民平等权利和自决原则为依据发展国际间友好关系，说的是人民自决而不是民族自决。1952 年 12 月，联合国大会通过的《关于人民和民族自决权的决议》，要求联合国各成员国“支持一切人民和民族的自决权原则”，把人民自决和民族自决并列。1960 年 12 月，联合国大会通过的《给予殖民地国家和人民独立宣言》规定，所有的人民都有自决权，民族自决权是指“被外国奴役和殖民统治下的被压迫民族自由决定自己命运、摆脱殖民统治、建立独立民族国家的权利”，即“所有人民均有自决权”。这是强调民族自决权是一种集体人权，享有这一权利是被压迫和被奴役的全体人民，而不是某个大民族、小民族或主体民族。1966 年联合国大会通过《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》时，重申了民族自决权，不过使用的是“所有人民都有自决权”。此后，在联合国文件中对民族自决权的提法逐步统一为“所有人民自决权”。同时，在《给予殖民地国家和人民独立宣言》

（联合国大会 1960 年 12 月 14 日通过）中提出：任何旨在部分地或全面地分裂一个国家的统一和破坏其领土完整的企图都是违背联合国宪章的。1993 年世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》强调说："实现民族自决权不得被解释为授权或鼓励采取任何行动去全面或局部地解散或侵犯主权和独立国家领土完整或政治统治"。依据《联合国宪章》及其他联合国有关文件对民族自决权的阐述，民族自决权应理解为各民族国家的全体人民的权利即全民公决权，而不是某个主体民族或大民族的特有的权利。

在所有这些研究工作的基础上，张辉得出的结论是：世界上现有 2000 多个民族（注：有学者说："现在居住在地球村中的民族林林总总，共有 3000 多个。"——周平：《民族政治学导论》，中国社会科学出版社 2001 年 11 月第 1 版 P4），中国也有 50 多个民族，每一个民族都单独建立一个国家是不现实的，也是与世界一体化的发展趋势相悖逆的。近现代以来的全球政治实践证明，传统意义上的"民族（Volk）"独立建国只是一个神话而已。"一个民族一个国家"更是不可能实现的梦想。因为列宁主义的民族自决权理论本身就是站不住脚的和十分有害的理论，列宁不过是拿"民族自决权"当作鼓动阶级革命的工具而已，一旦革命成功后，列宁和斯大林从来没有给少数民族以真正的民族自决权。所以，必须从根本上清理和抛弃列宁主义的民族理论和民族政策。

看到张辉的观点，有人可能会批评他是一个国家主义和大汉族主义者；我以为这种批评存在一定误解。张辉立论的出发点是决不是党国利益或汉民族一族的利益，而是普世人权、和平主义与自由民主的价值观；他真诚地希望各民族之间能够平等友爱、和平共处、共同发展；他对中共政权奉行列宁主义的民族政策、欺压少数民族的错误行为一直给予严厉批评；他担忧的是某些别有用心的政客拿着列宁主义的民族理论误导民众，制造民族仇恨和民族纷争，进而导致民族战争和种族屠杀，那样的结果必将造成极大的人间悲剧和人权灾难。2008 年西藏"3·14"事件和 2009 年新疆"7.5"事件之后，张辉通过网上公开宣讲和发表公开声明的方式表明了自己的独立立场，这就是他的书稿后边附录的两篇短文：《关于西藏时局的一点看法》、《对新疆 7.5 重大惨案的公民声明》；这两篇短文表现出来的就是他本人的真实思想，他能在当时公开说出来是很有勇气的。

怎样才能从根本上妥善解决民族问题，建立平等友爱、和平共处、共同发展的民族关系和国家治理方式？张辉对此进行了长期思考和研究，他主张学习借鉴实行宪政民主政制的国家的成熟经验，以宪政民主政制下的地方自治取代现行的民族区域自治。他在书稿中写道："处理好民族问题，关键在宪政民主之政治下的地方自治，解决不好宪政民主的问题，解决不好地方自治的问题，中华民族作为整体将隐患重重，甚至有国家分裂的危险。如果我们在未来不得不面临这一时刻，现在的当政者也难辞其咎。""中国的民族区域自治制度可以彻底废弃了，代而行之的应该是不折不扣的地方自治制度。不仅要在中国的少数民族聚居区实行地方自治，而且要在中国所有区域内自下而上地实行纵向的地方分权，并普遍地建立起普遍意义上的地方自治，同时淡化地方自治的固定化的民族属性，淡化民族自治。不仅以之解决

民主政治体制的确立问题，同时以之预防、化解不同群体之间的冲突。""地方自治不是简单的社会治理的技术问题，而是个严肃的宪政问题。在当前的中国大陆，尤其是这样。人民如果不是这个国家的主权所有者，那么权力和更高的权力就不可能出自人民，也就不会有来自人民的社会自治和地方自治。"

我认为：从根本上解决民族问题有赖制度变革。因此，张辉以宪政民主制度下的地方自治取代现行的民族区域自治的主张有其合理性。问题是：在汉族占很大优势的地方自治下如何保障少数民族的权利？或在某个少数民族聚居、人口比例占很大优势的地方自治下如何保障其它民族的权利？这就涉及到一个更为根本的问题：在一个多民族（族群）的大国里面，如何落实普遍人权原则、实现各民族（族群）权利平等、和平共处，共同治理？我的建议是采行《零八宪章》重申的共和制与联邦制。

《零八宪章》前言指出："在经历了长期的人权灾难和艰难曲折的抗争历程之后，觉醒的中国公民日渐清楚地认识到，自由、平等、人权是人类共同的普世价值；民主、共和、宪政是现代政治的基本制度架构。""共和就是'大家共治，和平共生'，就是分权制衡与利益平衡，就是多种利益成分、不同社会集团、多元文化与信仰追求的群体，在平等参与、公平竞争、共同议政的基础上，以和平的方式处理公共事务。"毫无疑义，"多元文化与信仰追求的群体"应包括不同民族（族群）。

"共和"一词起源自拉丁文 respublica，意思是"人民的公共事务"。共和的根本原则是天下为公，国家权力是公共物品，国家的治理是所有公民的共同事业。共和制在本意上是通过制度组织起来的公共事务领域，在这个公共事务领域中，每个公民的权利都是平等的，政治事务是大家的公共事务，而非一人（帝王、君主、党魁）一党（执政党）或一利益集团（权贵集团）之私事，所以要大家共治。共和主义强调政府的公共性、公平性与中立性，即刘军宁所概括的"公"、"共"、"和"（参见刘军宁著《共和.民主.宪政——自由主义思想研究》，上海三联书店 1998 年 12 月第 1 版）。政府必须为所有人的利益服务（公共利益），而不能只为少数当权者的利益服务。显而易见，凡是实行一人独裁或一党专制的国家，即使自称是"共和国"，也是欺世盗名的"共和国"，"太虚幻境"式的"共和国"。

共和不是一人或几人之治、也不是一党或一族之治，共和原则体现为各个民族、各种宗教共同治理、和平共处、相互包容；体现为信仰自由、言论自由、结社自由等；体现为公民普遍的政治参与、权力的分权制衡、定期选举、自由秘密投票制度、法律面前人人平等和政治领导人的限任制。

近代以来，先贤们对民族共和，和睦相处，和平共生，大家共治，做过许多探讨。梁启超是近代中国民族主义的主要奠基人。1902 年，梁启超在《论中国学术思想变迁之大势》一文中论述战国时期齐国的学术思想地位时，正式使用了"中华民族"一词："齐，海国也。上古时代，我中华民族之有海权思想者，厥惟齐。故于其间产出两种观念焉，一曰国家观；二曰世界观。"1903 年，梁启超在《政治学大家伯伦知理之学说》中，进一步提出了"大民

族主义”和“小民族主义”这样一对概念：“吾中国言民族者，当于小民族主义之外，更提倡大民族主义。小民族主义者何？汉族对于国内他族是也。大民族主义者何？合国内本部属部之诸族以对于国外之族是也。……合汉合满合蒙合回合苗合藏，组成一大民族。”他认为，唯有如此，中华民族联合起来共同对外，才能救亡图存。1905 年，梁启超又写了《历史上中国民族之观察》一文，从历史演变的角度重点分析了中国民族的多元性和混合性，认为中国民族从总体上可以分为 9 个派系，第一是华族，其他 8 个派系为苗族、蜀族、巴氐族、徐淮族、吴越族、闽族、百粤族、百濮族，这些民族“皆组成中国民族最重要分子也。”并下结论说：“中华民族自始本非一族，实由多民族混合而成”。清末知识分子关于“中华民族”和“民族共和”的讨论，为推翻满清后建立的新国家奠定了政治认同的基础。

1911 年成立的中华民国就建立在“民族共和”的理念基石之上的。孙中山在同盟会时期,曾激烈反满。后来思想随着时局变化开始逐渐转变。1912 年 1 月 1 日，孙中山在“中华民国临时大总统宣言书”中提出“国家之本，在于人民，合汉满蒙回藏诸地为一国，则合汉满蒙回藏诸族为一人，是曰民族之统一”。他在《三民主义》第一讲中指出“中国人的民族主义就是国族主义”，并强调：“现在说五族共和，实在这五族的名词很不切当，我们国内何止五族呢？我的意思，应该把我们中国所有各民族融成一个中华民族”。可见，孙中山主张：在中国国土上定居生活的各个民族，应该在共和政体下平等相待，和平共处，并且融合成一个中华民族。中华民国初期的《临时约法》中明确规定，“中华民国领土，为 22 行省，内外蒙古、西藏、青海”，“中华民国人民，一律平等，无种族、阶级、宗教之区分”。

以今人之观点检视梁启超和孙中山的民族理论，当然难以避免地存在着种种历史局限性，但他们提出的民族平等，各族共和，民族联合，和平共生的主张无疑是一笔宝贵的值得继承和发扬光大的政治遗产。

我认为，在共和政制下，要实现民族平等，各民族和睦相处，和平共生，大家共治，须要在制度安排上周到地处理好下列诸点：

1、充分保障各民族公民享有平等的政治权利，如选举权、被选举权、结社权、言论表达权、集会权、示威权、游行权、担任公职的权利、参政议政的权利等。

2、在国家最高层级的议会专门设立民族委员会，专司研拟处理民族问题的法案和相关事项，供议会商讨；并以立宪、立法和法治的方式保障各民族公民享有平等的政治、经济、社会、文化、教育权利。

3、在各自治地方的议会中，一定要保有相当数量的在当地总人口中居少数的各民族的议员议席，以利于表达这些少数民族的利益诉求，并形成议会中的“重要少数派”或“关键少数派”，尽可能防止和制止侵害少数民族合法权益的事件发生。

4、充分保障各民族公民享有平等的经济、社会、文化权利。特别是平等的就业权、受教育的权利、从事各项经济活动、社会活动和文化活动的权利、自由迁徙的权利、自然资源开发和生态环境保护的权利等。

5、充分尊重和保障各少数民族的宗教信仰自由和宗教感情，尊重各少数民族的宗教仪轨和宗教领袖，保障宗教领袖传承教义的自由。

6、奉行政教分离原则，坚决禁止政治权力和意识形态侵犯少数民族的宗教信仰。

7、奉行多元文化共生的原则：充分尊重各少数民族的文化习俗、生活方式、使用本民族语言文字以及进行科学研究和文学艺术创作的自由。

如能真正落实共和立宪原则，实现各民族人民权利一律平等，并切实做到上列诸项，中国日趋紧张的民族关系就可以得到舒解，并可望从政治制度上为建构和谐共荣的民族关系提供根本保障。

接下来再说联邦制。关于建立中华联邦共和国，《零八宪章》是这样表述的：第三部分“我们的基本主张”第18条写道：“联邦共和：以平等、公正的态度参与维持地区和平与发展，塑造一个负责任的大国形象。维护香港、澳门的自由制度。在自由民主的前提下，通过平等谈判与合作互动的方式寻求海峡两岸和解方案。以大智慧探索各民族共同繁荣的可能途径和制度设计，在民主宪政的架构下建立中华联邦共和国。”也就是说，《零八宪章》主张通过各民族共同探索和政治协商，在民主宪政的架构下，建立一个具有广泛包容性的联邦制的共和国，以实现各民族的共同繁荣。

时隔两年多后，中共政治局常委、全国人大委员长吴邦国于2011年3月10日在人大会上所作全国人大常委会工作报告中提出了著名的“五不搞”，即“不搞多党轮流执政，不搞指导思想多元化，不搞‘三权鼎立’和两院制，不搞联邦制，不搞私有化”。其中之一就是“不搞联邦制”。

中央党校的杜光教授为此专门撰文指出：“在关于政治体制改革的论题里，联邦制很少被人提及，它现在怎么会进入吴邦国委员长的视野，成为他信誓旦旦地宣布‘不搞’的一个内容呢？”“他大概是继承了批判《零八宪章》的遗产吧！”孟德斯鸠在《论法的精神》里说：“联邦共和国就是几个社会联合而产生的新社会”，“这种政府形式是一种协约。依据这种协约，几个小邦联合起来，打算建立一个更大的国家，并且同样作这个国家的成员。”美国现行宪法的奠基者汉密尔顿在1787年11月发表的一篇文章里说：“联邦共和国的定义，看来就是‘一些社会的集合体’，或者是两者或更多的邦联合为一个国家。”据《简明不列颠百科全书》介绍，“20世纪以来，联邦制被广泛用来作为统一多民族国家的手段。”“1971年，世界上共有17个国家实行联邦制，还有18个国家采用了联邦制的分权制原则。”“实践证明，联邦制或类似联邦制的政治体制，是最稳定最持久的政治组织形式之一。”熟悉中共党史的人都知道，中国共产党早在苏区时期就考虑过联邦共和国的问题。1934年2月17日公布的《中华苏维埃共和国临时中央苏维埃组织法》第五章第24条规定的全国苏维埃代表大会及中央执行委员会的权力，其中就有一条是“代表中华苏维埃共和国与境内各民族订立组织苏维埃联邦共和国的条约。”1945年6月12日中共第七次全国代表大会通过的《中国共产党章程》，在“总纲”里又提到“为建立独立、自由、民主、统一与富强的新民主主义联邦共和国

而奋斗”。（参见杜光：《联邦制是一个可供选择的国家形式 —— 关于“八确立”、“五不搞”的理论思考之十三》）

胡绩伟、李普、戴煌、何方等人在“为刘晓波鸣不平”的公开信说：“我们是八九十岁的中国共产党的老党员，看到北京市法院关于刘晓波的判决，感到困惑不解。这份判决书认为刘晓波犯了“煽动颠覆国家政权罪”的主要罪证是提出了“联邦共和国”的口号。年轻的同志可能不知道，我们这些老同志都记得：“联邦共和国”的口号是早在中国共产党“二大”就提出来的，“七大”党章党纲又重申的正确口号。我们党正是依靠这个正确口号和一系列深得民心的方针政策，才赢得各族人民的支持，从而打败了国民党反对派，一九四九年成立了中华人民共和国。建国六十年后，如果北京法院的法官把赢得政权的正确口号，颠倒是非，错定为“煽动颠覆国家政权罪”的罪证，那么，把我党“二大”、“七大”的党章党纲、党的统战政策、民族政策置于何地？你们把我们党和国家的老一代领导人置于何地？令我们百思不得其解。”（2011 年 1 月 13 日）

北京大学社会学系教授马戎也在论文中指出：1922 年中共《第二次全国代表大会宣言》中明确主张“蒙古、西藏、回疆三部实行自治，成为民主自治邦；用自由联邦制，统一中国本部，蒙古、西藏、回疆，建立中华联邦共和国”（中共中央统战部，1991：18）。基本立场之一是承认汉满蒙回藏等都是“民族”，各民族一律平等；立场之二即中国国体设计采用典型的苏联模式：民族自治共和国+联邦制。（参见马戎：《21 世纪的中国是否存在国家分裂的风险》，2011 年 2 月）

看来，吴邦国委员长及其门下幕僚对于本党党史和党章党纲的演变一无所知，所以鹦鹉学舌般地提出“五不搞”，也就不足为怪了。

中国幅员广大，人口众多，各地区与各民族之间存在着诸多差异，经济社会文化发展水平也很不平衡，因此，实行大一统的整齐划一的治理方式是无法切合各地区的实际情况的，也难以收到良好的治理成效。托克维尔在《论美国的民主》中指出：创立联邦制就是“为了把因国家之大而产生的好处和因国家之小而产生的好处结合起来”。“从领土的面积来说，联邦是一个大共和国；但从它管理事物之少来说，它又无异于一个小共和国。他做的事情都很重要，但为数不多。由于联邦的主权是有限的和不完整的，所以这个主权的形式对自由没有危险，更不会引起对大共和国有致命危险的那种争权争名的邪念”。托克维尔指出，这就是实现联邦制的好处：既可以保障人民的自由不受侵犯，又可以避免国家的社会动乱，保持国家的安定。“联邦既像小国一样自由和幸福，又像大国一样受人尊敬。”“只有地方自治不发达或根本不实行这种制度的国家，才否认这种制度的好处。换句话说，只有不懂得这个制度的人，才谴责这个制度。”（托克维尔：《论美国的民主》中译本沈阳出版社 1999 年 9 月版 P117）

赵终军在《未来的民主中国与联邦体制》一文中指出：“自从清末开始，关于在中国是否实行联邦制的争论已经持续了一百多年了，进入新世纪以来，这个争论又上升到新的层级。

在2008年底发布的著名政治纲领《零八宪章》中，中国新一代民主领袖们提出，‘以大智慧探索各民族共同繁荣的可能途径和制度设计，在民主宪政的架构下建立中华联邦共和国’。这是在一个统一的国家中处理高度差异性民族宗教问题的最佳选择，也是在统一的国家中实现不同语言、文化、习俗的人民和平相处的最好安排。”（《民主中国》2012年6月20日）中国政法大学副教授萧瀚也在《论官僚社会的宪政转型中央政府能否成功地转型为宪政型政府》一文中写道：“中央政府能否成功地转型为宪政型政府，从长远眼光看不是最重要的。倒是以县级为基本单位的民主自治政治是否能成功，才是中国宪政转型的关键。大陆这样地域辽阔之地，不走联邦制道路，善治的可能性等于零，因为这是政治治理与经济财政双重问题所决定的。”（香港《二十一世纪》杂志2012年8月号）

当今世界上，虽然实行单一制的国家占多数，但是人口总数超过1亿的大国大多数都实行联邦制；国土面积在200万平方公里以上的国家绝大多数都实行联邦制；世界上领土面积排名前7位的国家（俄罗斯、加拿大、中国、美国、巴西、澳大利亚、印度），除中国以外的其它6个都是联邦制国家。这种现象说明，实行联邦制，以立宪的形式赋予地方政府更大的自治权限，使之能够因地制宜地制订政策和发展规划，提供良好的公共服务，充分保障公民的自由和参政权利；同时，联邦制又能确保国家统一，因而是一种适宜大国实施有效治理的国家结构。

中国自公元前221年秦始皇一统天下以来一直实行中央集权的“秦政制”，因此，要在国家结构上从单一制改造成复合制（联邦制），的确是一项非常复杂的、高难度的系统工程。好在世界上有不少实行联邦制的大国如美国、加拿大、德国、澳大利亚、印度、巴西、墨西哥、俄罗斯、尼日利亚，已经积累了非常丰富的经验教训和立宪规制，可供我们参考与借鉴；同时，中国的政治学者和宪法学者也已进行了相当充分的理论准备；香港特别行政区和澳门特别行政区的相继建立，实行“高度自治”，“港人治港”，“澳人治澳”，除了国防和外交，其他事务均是香港和澳门特别行政区自治范围内的事务，事实上已经使中国具备了某些联邦制的特征（在单一制国家结构和一党专政的政治体制的制约下，实际上不可能做到“高度自治”，香港、澳门的政治现实足以证明这一点。所以，必须进行制度改革和制度创新，顽固地据守旧制度是没有出路的。）笔者曾在多年前专门写过一篇5万多字的长文，题目就叫《中国国家结构改革：从单一制到联邦制》，作为《中国需要什么的政府》一书的第一章由明镜出版社于1999年12月出版。感兴趣的读者可登陆博讯网《张祖桦文集》阅览：http://blog.boxun.com/hero/201210/zzh/3_1.shtml，国内的一些学术网站也能搜索到。我就不在这里赘述了。

总结起来，本文的主要观点是：解决民族问题的治本之道在于制度变革，即以宪政民主制取代一党专制，以共和制取代僭主制，以联邦制取代单一制。如此，方可从根本制度上保障国家与民族的和谐安定、长治久安。

2012年11月

主题一　为什么我们生下来就是民族的人？

【摘 要】任何一个统治者，不论是帝王、现代独裁者、民选政府、法西斯政府、还是共产党政府，因为他们要统治这一片土地上的人们，所以就不断告诫大家：你们生活在一个国家，是一个民族。在这个纷扰的世界里，统治者可以给你一个安居乐业的生存、生活边界，它需要人们认可它的统治范围，而众人通常也需要有个统治者。这个统治者不论是否民选的，是否代表自己的意志，众人都希望这个统治者保护自己的“安乐窝”，于是统治者所宣称的民族就会获得众人的认可。

【关键词】民族；民族（Volk）；民族（Nation）；民族身份；民族识别；反思

（一）

西方印欧语系各种文字的“民族”一词，多源于希腊文 ethnos，意即依靠历史、语言或种族的联系而被视作整体的人群。虽然中国古籍中早已有“民族”一词来指涉人群共同体，早在公元六世纪《南齐书》列传之三十五《高逸传·顾欢传》中，有“今诸华士女，民族弗革”语句，但中国现代民族（nation）观念主要受到日译西书的影响，据中国民族学与人类学学者郝时远考据，古汉语“民族”有可能在近代传入日本，然而现代意义的赋予主要是在日译西书（主要是德人著作）中对应了 volk、nation、ethnos 等名词。现代意义的民族一词来源于西方，英语为 nation，意指人种、种族。

“民族”一词使用非常广泛。但不同场合，其所表达的含义也有所不同。一种是广义的，泛指人们在历史上形成的、处于不同历史阶段的各种共同体，如原始民族、古代民族、近代民族、现代民族、土著民族等，甚至氏族、部落也可以包括在内。或用以指一个国家或一个地区的各民族，如中华民族、阿拉伯民族等。另一种是狭义的民族，即指各个具体的民族共同体。如英吉利人、德意志人、法兰西人、汉族、蒙古族、满族、回族、藏族等。

（二）

关于民族的定义，一直有很多分歧。西方学者强调的是作为民族群体的文

化特征。如 Smish,Anthony D 将民族定义为：民族是“一种文化集体，这种文化集体强调的是世系神话和历史记忆所起的作用，它以其在宗教、习俗、语言、 制度等方面的文化差异而为人们所辨认。”[1]在 Smish,Anthony D 看来，民族作为一个自我界定的社群，其借以区别于其他民族的因素包括：集体性的专有名称，关于共同祖先的神话，共有的历史记忆，以一种或多种区分因素而有别于其他社群的共同文化，与故土的联系，以及本社群大多数人所拥有的一种团结意识。

虽然关于“民族”的定义有诸多分歧，但大多数情况下，人们接受这样一种定义：民族在某些场合下也称国族，指的是一群人觉得他们自己是一个被历史、文化、和共同祖先所连结起来的共同体。民族有“客观”的特质，这些特质可能包括地域、语言、宗教、外貌特征或共同祖先，也包括“主观”的特质，特别是人们对其民族性（nationality，或译国籍）认知和感情。[2]

（三）

值得强调的是，在法国大革命之后，随着反对帝国和王国统治的民族独立运动的兴起，出现了民族国家的概念，民族成为与国家高度相关联的概念。民族意味着国家（state），民族成为国家的合法载体，民族开始蕴含建立国家的政治要求。某一群体是否是民族，就意味着他们是否有权利建立自己的国家。

大多数理论研究者认为民族国家开始于一个 19 世纪的欧洲现象，它是大众文学和早期的大众媒体的结果。但是历史学家也注意到较早出现的比较统一的、拥有一个共识特征的国家，比如英国、葡萄牙和荷兰。而民族国家的成型，大多认为始自 1648 年欧洲各国达成《威斯特伐利亚和约》。该和约确立了国家主权、国家领土与国家独立等原则，对近代国际法的发展具有重要促进作用。被誉为“影响世界的 100 件大事”之一。

民族国家是一个独立自主的政治实体，乃 20 世纪主导的现代性民族自决和自治概念及实践。与 18 及 19 世纪传统帝国或王国不同，民族国家成员效忠的对象乃有共同认同感的“同胞”及其共同形成的体制。认同感的来源可以是传统的历史、文化、语言或新创的政治体制，因此，从一个民族构成政府体制，或者由数个民族经同一共享的政府体制构成的国族，都是民族国家的可能结合型式。

（四）

为什么会有民族？它从哪里来？很多人以为自古就有我们所谓的“民族”，其

[1] Smish,Anthony D.National Identity.London.1991，p20-21
[2] 《维基百科》中文词条中的民族定义

实不是的。如果有，也不是我们所谓的“民族”——现代意义上的民族。如果我们抱着现代民族国家中的民族概念去考察历史，这显然是不合适的。汉语中的民族没有什么分法，但国际学术界的民族有“民族（Volk）”和“民族（Nation）”之分。古罗马人不是我们想象中的“罗马族”，古印度人也不是我们想象中的“印度族”，同样的道理，古匈奴人也不是我们想象中的“匈奴族”。他们是：“罗马人”、“印度人”和“匈奴人”。人们应该记得，直到清朝中期，汉人并非“汉族"乃是内地居民及其子孙，藏人并非“藏族”，无非是藏地居民及其子孙。

恩格斯在 1884 年所出版的《家庭、私有制与国家的起源》，无疑被视为马克思主义民族学的第一本经典著作。提到了民族形成的规律。人结合成群；由血缘关系组成原始的家庭型式并形成亲属制度，逐渐排除同胞的性交关系；共祖的血族团体结成氏族，氏族结成部落，进而结成部落联盟，融合成“民族（Volk）”；随着生产力的增加，分工扩大，新的生产关系出现，新阶级产生，使得氏族制度渐渐不能负荷而消灭，随之产生由“民族（Nation）”组成的国家。

所以，“民族（Volk）”是民族的过去式，它包含着血缘、文化、地域等各种意义，但主要是血缘和文化的意义；“民族（Nation）”是民族的现在式它也包含着血缘、文化、地域等 各种意义，但主要是文化和地域的意义。将来式也会出现，但我们还不能准确预言它的样子。

（五）

在过去的两百年当中，一个人的“民族（Nation）”角色往往是他最重要的一个角色，常常超越他的性别、年龄和阶层，而被自己或他人所注重。在二十世纪初期，英国的公众人物诺曼·安及尔（Norman Angell）就曾经戏剧性地论道，“对我们这个时代的欧洲人而言，政治民族主义是全世界最重要的东西，不但比人道精神、礼节、康慨、同情更重要，甚至于比自己的生命本身都还重要”[3]。

即便在“民族（Volk）”的意义上，按照恩格斯的理解，也是先由人结合成群;再由血缘关系组成原始的家庭型式并形成亲属制度，逐渐排除同胞的性交关系;共祖的血族团体结成氏族，氏族结成部落，进而结成部落联盟，融合成“民族（Volk）”。从这个顺序中可以看出，民族的产生和存在是与权力系统的存在紧密相关的。当一个社会有了统治者，统治者就会告诉它管辖下的人们，你们和其他外族人不一样，因为你们和我在一起；而被管辖的人们为了自己的利益，也会有意无意地和统治者宣扬同样的道理。那么“民族（Volk）”不产生都不可能。

再切换到“民族（Nation）”意义上看问题也是一样，民族与国家、政府和权

[3] Snyder 1990, vii

力也是密不可分的。任何一个统治者，不论是帝王、现代独裁者、民选政府、法西斯政府、还是共产党政府，因为他们要统治这一片土地上的人们，所以就不断告诫大家：你们生活在一个国家，是一个民族。越是专制国家统治者，就越会强调国家的民族属性，只有这样一个国家的人们才会有向心力——围绕统治者的向心力。单一民族的专制国家，比如法西斯主义的德国和军国主义的日本，就极力强调国家的民族属性，目的就是叫人们盲目地为统治者效力。这两个国家实现民主之后，对民族属性的强调就少了些。一个有意思的环节，人们还记得冷战时期的东德和西德吧！东德共产党为了使人们团结在它的周围，曾经宣布东德和西德是两个不同的民族。多民族的专制国家，统治者大都宣扬自己是各民族的领袖和总代表，前苏联、中国、前南斯拉夫，都是如此。美国是一个移民国家，简直是世界族裔博物馆，连他们的总统都是不同族裔的人，但美国的爱国者们还是创造了“美国精神”、“美国民族”、“美利坚民族”这些概念，都是为了加强向心力——也是围绕统治者的向心力——虽然他们的统治者是民选的，也是一样。

就我们中国来说，从前有汉人、满人、藏人、蒙古人等等，这都是因为不同的人群长期对应着不同的统治者，才形成“民族（Volk）”。现在也一样，因为有了近现代的中国，才有了汉族、满族、藏族和蒙古族。因为有了中国共产党，才有了所谓的五十六个“民族（Nation）”。五十六个民族五十六朵花，是为中国共产党统治进行粉饰的花。当然，也许你觉得没有中国共产党也会有你这个“民族（Nation）”存在，但那仅仅是你个人的自觉意识，而不是国家强加给你或者你们群体的意识。换个方式说，如果不是国家强制识别民族身份，我们每个人生下来首先是人，而不是民族的人。你这个中国人之所以成为民族的人，是因为你生下来就要在户口本和各种证件上登记你的民族属性，上学也要报告自己的民族身份，工作也要申明自己是那个民族的。一个人生下来首先不是人，而是有异于或者优越于其他民族的人，这就违背了“自由、平等、博爱”的普世精神。比如，我们的官媒总是宣传说，敬老爱幼是中华民族的传统美德，这就使很多人产生一种莫名其妙的“此优彼劣”的想法，以为外国人都不怎么孝顺老人，也不怎么爱护小孩。这种“此优彼劣”的想法正是民族主义在我们头脑中的一种根源，而且根深蒂固。其实，敬老爱幼和中华民族固化地联系起来，根本就是骗局。哪个民族的人不孝顺？哪个民族的人不爱惜小孩？

（六）

任何一个统治者，不论是帝王、现代独裁者、民选政府、法西斯政府、还是共产党政府，因为他们要统治这一片土地上的人们，所以就不断告诫大家：你们

生活在一个国家，是一个民族。在这个纷扰的世界里，统治者可以给你一个安居乐业的生存、生活边界，它需要人们认可它的统治范围，而众人通常也需要有个统治者。这个统治者不论是否民选的，是否代表自己的意志，众人都希望这个统治者保护自己的“安乐窝”，于是统治者所宣称的民族就会获得众人的认可。人性，人的需要，人的利益性，在这里起了决定性的作用。

按照造物主的旨意，每个人生下来都应该首先是一个人，而不应该是一个汉族人、藏族人、法兰西人等等，当然也不应该是一个中华民族的人。人们之所以成为民族的人，首先是因为一种文化的建构，因为一种所谓“民族”的意识形态的存在。有史以来的人类社会主要地是政治社会，政治家和政客为了确立和巩固自己的政治地盘，就到处宣扬自己的地盘上存在一个叫做“民族”的东西，然后文化学者再加以全面论证，民族的意识形态就出来了。当这些政治家和政客成为统治者的时候，所谓民族，又会随之成为制度化的产物。

一个天真无暇的小孩子出生了，过上几年就有人告诉他是什么民族的，然后获得他自己的认可，这就是民族建构在个人生活中的过程。我们看看当今的世界政治现实也可以明白，积极的民族主义政治家和政客就最喜欢强调自己的民族身份，这未必是可以非议的，但这显然也是为了获得本民族的政治认同。因为只有这样，他们才能成为本民族的政治领袖。民族国家这一概念的适用范围早已被严重夸大了，将国家称为民族国家实际上是非常勉强的。大量的国家被笼罩在民族国家这一概念下，而事实上在所谓的民族国家诞生以来，我们所看到的国家在严格意义上都不是以民族为基础的。世界上大多数民族国家（nation-state）都不是“纯粹的民族”，它们是被构造出来的，中华民族、美利坚民族、法兰西民族、俄罗斯民族等等。甚至于，连藏族都是被文化和政治构造出来的，关于这一点，我们认真分析藏族生成和发展的历史，认真分析藏族中各族群、各族裔联合、融合和分裂的历史，就可以得出结论。

毋庸置疑，人的社会性是人的一个重要共性[4]。作为社会的人，人必然面临着大大小小的政治结构，正是这些政治结构给了人以人之外的属性，包括民族属性。即便你降生在最原始的部落，也会感受到权力和政治的最初的影子。权力和政治就会在无形有形中告诉你，你属于某个“族”。这就是你的枷锁。

作为一个人，如果我们想回归人本身，回归造物主，就应该把自己身上背负的“民族”包袱卸下一些，然后我们才能更自由，才能与他人更平等，才能更多地去爱他人。但是，当我们企图卸下身上“民族”这一枷锁的时候，就会发现非常艰难，甚至难以克服自身的心理障碍。对此，历史和现实都罪不可逭，历史上和现实中的所有的政治家、政客和统治者都罪不可逭。

---

[4] 张辉《人性论》

主题二　谁给你额头上贴上了民族人的标签？

【摘 要】多族群国家的政府都有着协调族群关系、管理族群事务的职责，都会为此而需要制定相应的政策。但是这里有一个显著的区别，接受列宁主义民族理论的专制国家大多都实行了官方的民族识别政策，属于官方强制识别，而民主国家通常是社会自我识别。斯大林所论证的“民族”是形成民族国家后所体现为国家层面的民族，也就是不分部落、不分种族、部分族群的全体居民构成了一个民族。但在政治实践中，斯大林式的民族识别政策最终却恰恰成了最原始、最落后的血缘论定。如果这样发展下去，所谓的民族的文化联系因素将越来越少，而血缘联系因素就会越来越多。那么走到极端，人类只能在这种封闭的生存制度中回到原始社会——霓虹灯下的原始社会。可见，斯大林式的民族识别政策走到最后就变相地成了民族隔离政策。

【关键词】民族；列宁；斯大林；民族识别；身份识别；官方强制识别；社会自我识别；人人平等；

（一）

中国大陆学界主要长期沿用的是列宁主义民族理论的斯大林定义。斯大林关于民族的定义不是族群的，不是种族的，也不是部落的。斯大林是这样表述的：“民族是人们在历史上形成的有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现于共同的民族文化特点上的共同心理素质这四个基本特征的稳定共同体。”5斯大林的民族定义和民族理论在邓小平开始推行改革开放以前是不容置疑的，但在改革开放以后，中国学术界通过引入西方民族理论，对斯大林的定义进行了反思，开始强调民族的文化性特征[6]。

如果斯大林是个学者，他提出斯大林式的民族定义就无可厚非，但是斯大林显然不仅仅是一个学者，他是影响世界历史进程的一位政治家。20世纪的世界舞台上先后出现了几十个斯大林式的独裁专制国家，它们都有一个类似于政教

[5] 斯大林全集第十一卷、人民出版社、1979.12、p286
[6] 张龙林、民族、民族主义之我见、世界民族、1999.4

合一的共同特征，就是主义和政治的统一。阶级专政是社会政治的基调，党是阶级的先锋队，领袖是党的核心和舵手；而反过来，领袖的思想和著作就要成为党的思想路线，并进一步成为政治路线，进而成为全社会不得违背的指导思想。以中国大陆为例，毛泽东有毛泽东思想，邓小平有邓小平理论，江泽民有“三个代表重要思想”，胡锦涛有科学发展观理论。每一代政治领袖都会提出一整套思想理论用以指导全党、全军、全国的工作，而且往往写入党章和宪法，以纪律和法律的方式加以强制性确立。斯大林式的国家就是这样，领袖的教义不是多元思想的一元，容不得讨论、争论和质疑，它是党员和群众必须接受的教条。在这样一种情况下，斯大林关于“民族”的定义及其延伸出来的民族理论就必然贯穿到整个国家的政治实践中。

（二）

斯大林关于“民族”的概念和定义是斯大林在研究分析欧洲民族现象和民族问题的基础上提出来的，它不仅影响了前苏联的民族政策，而且也影响了包括中国在内的一大批国家的民族政策。斯大林关于“民族”的定义一直影响着中国的民族工作，特别是在 20 世纪 50 年代全国上下展开的“民族识别”中，它成为了识别族群身份、划分族群族属的重要标准。但是，现在在回顾历史的过程中，我们不得不重新思考这个问题。

斯大林民族概念提出了关于民族的“共同语言”、“共同地域”、“共同经济生活”、“共同心理素质”四个特征。“共同语言”是族群认同的最基本的特征之一和现实的客观基础，是族群的文化标识之一。“共同地域”，是一个共同体长期生活在一起而具有各种联系的空间条件，从而能让人类社会由血缘关系转为地缘关系，“语言界限和自然疆界所决定的地域范围，无疑是推动共同生活的重要基础。”[7]为民族的产生提供了基本的前提；“共同的经济生活”，族群内部的经济联系把民族中的各部分结合为一个整体。“共同的心理素质”，这是民族的精神面貌和心理机制。这四者的总合构成了斯大林所谓的“民族”。在中国大陆，官方所谓的民族就以此为基调，而大多数体制内的研究者和公众也是以此为基调。

（三）

在沙皇俄国时期，帝国臣民中包括了在血缘、语言、宗教信仰、历史上政治归属、社会组织等方面十分不同的许多群体，沙皇政府和民间对这些群体也有

[7]王建娥、陈建樾等、族际政治与现代民族国家、.北京:社会科学文献出版社、2004、p85

习惯性的称呼，但是就具体居民的身份而言，群体名称的涵盖范围并不完全一致，有时是多元的和部分重合的，各群体的人口边界也相对比较模糊。但是在斯大林领导下的“民族识别”过程中，政府把各群体的名称明确化，每个国民的证件上都明确标出自己所属的“民族身份”，这使各群体成员的人口边界彻底清晰化，根据人口规模把各群体在政治体制中划分为不同的“等级”，被授予各自相应的级别“自治地区”。正是在这一过程中，苏联全体国民被政府划分为一百多个“民族”。

苏维埃政权在前沙皇俄国的领土上、在那些还不曾形成现代民族的地方依据族群语言的分布或者其他特性的认定，创造出一个个民族行政单位。建立了大大小小的加盟共和国、自治共和国和自治州。就当时的历史情况来说，苏联共产党依靠国家力量进行民族识别和民族划分，建立民族的加盟共和国、自治共和国和自治州并不完全符合苏联各地的社会现实，也不完全符合当地人民的意愿。仅仅是，布尔什维克的民族理论建构通过政治权力扫荡了苏联社会。

（四）

1934 年《中华苏维埃共和国宪法大纲》（草案）宣布："中华苏维埃政权以承认中国境内少数民族的民族自由权为目的，承认各小民族有同中国脱离，自己成立独立国家的权利。蒙古，回，藏，苗，黎，高丽人等凡是居住在中国的地域内，他们有完全自决权，加入或脱离中国苏维埃联邦，或建立独立的自治区域"（中共中央统战部，1991：209）。这一战略与十月革命前居于劣势的布尔什维克所采用的策略是一样的，即鼓励各少数民族造反闹独立将可能削弱统治集团的力量，有利于革命势力的生存与发展，减轻对中央苏区的军事压力。中国共产党提出的支持各少数民族的民族自决权直至独立建国的政治纲领，直至抗日战争结束后的 1946 年才发生变化，转为主张民族区域自治。

1949 年毛泽东在《论人民民主专政》这篇纲领性文章中明确提出：“苏联共产党就是我们最好的先生，我们必须向他们学习”[8]。针对当时国内一些人对中国共产党向苏联“一边倒”的批评，他的回答是：“一边倒，是孙中山的四十年经验和共产党的二十八年经验教给我们的，深知欲达到胜利和巩固胜利，必须一边倒。......中国人不是倒向帝国主义一边，就是倒向社会主义一边，绝无例外。骑墙是不行的，第三条道路是没有的”[9]。中国共产党接掌中国大陆政权后，特别是起初几年里，几乎所有的国政方针都向前苏联学习，要想搞点特殊性就事先向斯大林或苏共请示、商量，直到获得认可。这种情况直到斯大林逝世才有所改

[8] 《毛泽东选集》
[9] 《毛泽东选集》

观。

众所周知，在苏联共产党指导下成立的中国共产党，起初只是共产国际的一个东方支部，自创立之时起就完全接受了来自列宁、斯大林和苏联的民族理论。今天中国官方的"民族理论"（包括"民族"定义）、民族制度和政策的基础框架是在 20 世纪 50 年代成型的，应当说与前苏联的民族理论、民族制度和政策之间有着密切的关系。中国共产党在中国大陆建立政权以后，教条化地搬用前苏联民族理论和民族政策，虽然也有一些创新，但没有脱离斯大林框架。自 1950 年起，由中央及地方民族事务机关组织科研队伍，对全国提出的 400 多个民族名称进行识别。加上原来已经公认的民族 1983 年共确认了 55 个少数民族成份。这就是中华民族共有 56 个民族这一说法的来源。

（五）

1953 年全国第一次人口普查时，汇总登记的民族名称多达 400 多个，仅云南一省就 260 多个。后来怎么变成了 56 个呢？大体上，中国官方所推行的民族识别工作经过了四个阶段。

第一阶段，从建政到 1954 年，是民族识别的发端阶段。在这一阶段，经过识别和归并，从 400 多个民族名称中，初步确认了 38 个少数民族的族称。其中除已公认的蒙古、回、藏、维吾尔、苗、瑶、彝、朝鲜、满等民族外，新确认的族称有：壮、布依、侗、白、哈萨克、哈尼、傣、黎、傈僳、佤、高山、东乡、纳西、拉祜、水、景颇、柯尔克孜、土、塔吉克、乌孜别克、塔塔尔、鄂温克、保安、羌、撒拉、俄罗斯、锡伯、裕固、鄂伦春等。

第二阶段，从 1954 年到 1964 年，是民族识别的高潮阶段。1956 年经过调查研究，国家又正式公布了仡佬族的名称。同年，中央民委派出湖南土家族识别调查小组，确认土家为单一的少数民族。1964 年，对全国第二次人口普查登记的 183 个民族名称，又经过识别调查研究，新确认了 15 个少数民族，将 74 种不同名称归并到 53 个少数民族之中，还有几十种在识别过程中自动撤销原登记的民族名称。

第三阶段，从 1965 年到 1978 年，是民族识别受到干扰的阶段。1965 年确认了珞巴族为单一的少数民族。"文化大革命"期间，民族识别工作因为全国性的政府瘫痪而陷入停顿。

第四阶段，从 1978 年到 1990 年，是民族识别的恢复阶段。1979 年确认基诺族为单一的少数民族。1981 年将 7 千余人的"绕家"、41 万人的"东家"和 3?7 万人的"南龙"(其中包括 1 万多人的"龙家"，他们自认为白族)归并于苗族；

将 3 万余人的“甲辟”归并于毛南族；有 60 多万人的“穿青”，仍维持原来族属识别的意见，划归汉族。

截至 1990 年全国第四次人口普查止，正式确认中国有 56 个民族。

（六）

在中华人民共和国政府推行民族识别政策的过程中，表面上是遵循民族特征按照“名从主人”的民族意愿进行的，而实际上这些原则并没有彻底地贯彻落实。整个民族识别活动中的主观性和客位性的特点是很明显的。更为重要的是，即便彻底地落实了，这种民族识别政策及其执行过程都是有问题的，其中最根本的问题是这种来自官方的、强制性的民族识别是违反人道的。人人生而平等，这不仅是人类的美好理想，而且是《世界人权宣言》确定的精神。《世界人权宣言》第一条规定：“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。”人人生而平等，当大家都是“人”的时候，才能人人平等。当一种外在的力量强制性地、或者诱导性地给你贴上标签，对你进行特殊管理的时候，你就已经与别人不一样了。也就违背了人人平等的原则。

中国政府在推行民族识别政策的过程中，民族识别仿佛成为了政府官员和学者的事，各族群的人们对自己的族体归属只是较为旁观地成为了历史的参与者而已。因为对自己所属族体的族称是由政府官员和学者最终确定的；因为在整个识别过程中，政府的意识再加上各族群精英的意识成为了确定各族体名称归属的主要因素；因为整个民族识别活动是在政府为了今后开展民族工作和制定民族政策的前提下展开的，所以中国式的民族识别政策就必然后患无穷。人造民族，指鹿为马，说你是什么族你就是什么族，当然问题重重。

比如说，1949 年以前广西僮人（壮族）自报户口登记的只有八十六万，1949 年后，凡是在广西定居 100 年以上的平原居民一律算成了壮族，由广东南海县搬迁来的冼姓，与老家尚有联系，竟然也算成壮族，他们很多人就有意见，认为愧对祖先。后来，政府觉得广西壮族人群太多，就把广东的钦州、防城港划归广西，增大汉人的比例，以稳定广西局面。但桂北山地的壮族人，提出异议：南盘江北侧贵州境内，原先跨省的同一个族群，语言习俗相同，却被政府算成另一个民族：布依族。若是这样划，其实壮族就是布依族，为此有人上书国家民委，但国家民委不予答复。

又比如说，鄂伦春族、鄂温克族，基本相同，族源一致，仅仅是隔着嫩江居住，却也划分为两个民族。西藏山南，珞巴族、门巴族，其实民族来源和藏族一样，但仅仅因为中央政府认为西藏不应是单一民族，因此硬性从藏族中识别出

来，班禅喇嘛为此交涉多次，没有结果。锡伯族其实就是满族的一个分支，曾算入八旗，但因为分化统治的需要，不准其认祖；而历史上投降满族编入八旗的汉人，却又荒唐地算成了满族。

再比如说，……

用现在的眼光看，当一个政权把人们分成不同阶级身份的时候，容易引起人们的质疑。比如说政府把你的身份确定并固化为为贫农、下中农、富农、地主、小资产阶级、城市人和农村人的时候，这就容易遭到反对。因为这里面歧视和不同对待非常明显。我记得 1980 年前后自己还在上小学的时候，一脸幼稚的同学们还必须在各种资料表和履历表上填写家庭成分，必须说明自己是贫农还是下中农、富农、地主、小资产阶级，必须说明自己是城市人还是农村人。如果那个同学家庭成分不好，就会遭到老师和同学的歧视。固化一个人的家庭成分就是这样糟糕和荒唐，明明大家都是学生，在一个学校上学，但因为你父母辈有一片田地，你现在就必须遭到叱责和耻笑。让一部分人彻底地失去尊严，这就是政府进行身份识别和身份标记的恶果之一。

当然，所有的专制统治者为了巩固自己的统治，都会在分而治之的过程中对少数民族施舍一些小恩小惠，以求得"各族人民的大救星"这一荣誉地位。中华人民共和国政府的民族政策确实在就学、就业、生育、救济等各方面给了少数民族一些优惠政策，但是这种种优惠政策的背后本身就包含了不同对待和歧视，违背国民待遇平等的基本法治原则。小恩小惠的目的很简单，就是叫你听话，以便于统治。一旦你不听话了，想要什么信仰自由、宗教自由、或者独立的生活方式，或者真正的社会自治，这时候身份标记就成了你痛苦的根源。藏人和维人的遭遇已经充分说明了这些。

必须认识到的是，来自统治者的民族识别与阶级识别和城乡识别一样可恶，而在当前的中国，这几种身份识别制度还是捆绑在一起的，那就尤其可恶。它们严重阻碍了人的自由发展，藏族人、维族人、汉族人、蒙古族人等等，不论是对哪个民族的人都是一样。

（七）

因为有了中国式的民族识别政策，确立下来的 56 个民族身份已经成为了国家政治生活的一个重要组成成分，56 个民族的关系成为了政治制度的重要内容之一。更重要的是，在这一制度安排下，每一个国民都背负一个沉重的民族身份十字架，终其一生都不能卸掉。你是个藏族人或者汉族人，好！你终生都是藏族人或者汉族人的待遇，你的子孙也一样。

民族识别与阶级识别和城乡识别，这几种制度捆绑在一起，不仅妨碍了人的自由发展，它们甚至制度化地强化了族群的血统联系，而阻绝了民族人之间相互融合、相互交流的渠道。这显然也是违背世界发展趋势的。这个世界确实有不少国家和民族、每个民族国家都有不少的族群，但它们都行进在一个民族融合的过程中。从各国的国内趋势来说，是越来越开放、越来越多元，从全球的趋势来说就是全球化和地球村。就中国的情况来说，我们各民族本该在中华民族的范畴内不断同化，可现在的事实是：加剧的分化。

在 1949 年以前，中国一些少数民族成员由于居住在城镇、参与城镇经济而出现了民族自然融合。例如当时的满族城镇居民与汉族之间已经没有什么界线，但是当共产党中国强调“民族身分”并把许多优惠政策与“民族身分”挂钩时，这些满族居民的“民族意识”开始恢复。同样的民族理论、相似的民族制度和民族政策，在前苏联和中国社会中产生了相似的社会后果。那么后果的后果，就更加可怕了。

民族融合是指两个或多个平等的民族经过长期的共同性增长融为一体，形成新的共同体，使民族差别得以最终消失。民族融合就是通过自由迁移、杂居、互相通婚等友好交往的方式进行的。甚至连中国古代的帝王都懂得采用“和亲”、“会盟”、“册封”等一系列政策促进民族融合。但中共当局的民族政策却反其道而行之。举例来说，假如你是一个藏族人，户籍制度限制了你迁徙自由，官僚体制阻断了你的上升通道，而民族身份识别制度有无形地削弱了你与其他文化的交流能力，这时候你如何选择自己的人生伴侣？在大多数情况下你只能选择同族的人通婚。这就是你作为一个中国的民族人所不知道的、而你又不得不接受的命运了。

斯大林所论证的“民族”是形成民族国家后所体现为国家层面的民族，也就是不分部落、不分种族、部分族群的全体居民构成了一个民族。但在政治实践中，斯大林式的民族识别政策最终却恰恰成了最原始、最落后的血缘论定。如果这样发展下去，所谓的民族的文化联系因素将越来越少，而血缘联系因素就会越来越多。那么走到极端，人类只能在这种封闭的生存制度中回到原始社会——霓虹灯下的原始社会。可见，斯大林式的民族识别政策走到最后就变相地成了民族隔离政策。从平等公民权利的角度讲，来自官方的民族识别、阶级识别和城乡识别都一样荒唐。官方无权划分国民身份，并区别对待。无论你的证件上是什么“民族”，如果这种标签来自统治者的强制，而你又认可了这种强制，那么你也就变相地认可了种族隔离。

中国自从有记载以来，一直就是以文化立国，所谓的汉族和中华民族就是在这个基础上产生的。汉族和中华民族无疑都是民族融合的产物。可今天的中国

却有了制度性的推动，让我们在不知不觉中走回血缘关系为纽带的旧民族时代。

（八）

民族识别并不是苏联和中国的独创。多族群国家的政府都有着协调族群关系、管理族群事务的职责，都会为此而需要制定相应的政策。但是这里有一个显著的区别，接受列宁主义民族理论的专制国家大多都实行了官方的民族识别政策，属于官方强制识别，而民主国家通常是社会自我识别。官方强制识别和社会自我识别，这就是天壤之别。还有一些国家和地区是社会自我识别在先，官方根据社会需要进行非强制识别在后。印度和中国的台湾地区就是例子。

印度就是把国内的“部落民”划入“少数民族”，为了给予相应的扶持政策，印度人类学调查局也曾对他们的部落进行过识别。据研究，1991 年时印度共有 461 个部落，部落民 6776 万人，约占全国人口的 8.08%。我国台湾的少数民族原来被称为“高山族”、“山胞”等，上世纪 80 年代开始，他们掀起“原住民运动”，自称“原住民族”，并追逐各自“族群”或“民族”的认同。期间，为了求得事实上的准确和法律上的承认，也都经过学术界的识别和台湾当局的承认。

斯大林关于“民族”的概念和定义是斯大林在研究分析欧洲民族现象和民族问题的基础上提出来的，它不仅影响了前苏联的民族政策，而且也影响了包括中国在内的一大批国家的民族政策。比如比邻中国的老挝和越南。

老挝和越南与中国的云南、广西山水相连，民族状况一样纷繁复杂，因此，他们在独立建国以后也有过民族识别这个过程。老挝 1975 年自报的民族名称有 750 多种，1983 年至 1985 年自报的又是 820 种，经过研究整理、剔除重复，还有近 200 个。1985 年，经过老挝民族研究者的反复考证，最终确定老挝全国有 47 个民族。1986 年该研究成果得到了老挝共产党中央政治局的认可。1995 年老挝的人口普查使用了这一数字。越南有多少民族，以往也很不清楚，有 60 多、80 和 100 多等不同的数字。1960 年 3 月 1 日越南北方人口普查时，确定并公布的民族共 26 个；1974 年 4 月 1 日越南北方人口普查时公布的民族共 40 个；1978 年越南社会科学委员会民族学研究所著《越南北方少数民族》一书公布全国（包括南方）有 59 个民族；而 1979 年以后，越南官方认定的民族数字固定在 54 个。

有些民主国家也有民族识别，但通常不是官方强制识别。如挪威的萨米人，经过长期同化大多数已与挪威主体民族难以区分，于是根据《萨米法案》对萨米人的界定方法就规定，首先自己要宣称是萨米人，其次自己的家庭语言是萨米语，

或者自己上一代或上两代的家庭使用或曾经使用过萨米语，再或者自己是确定的萨米人的子女。而正在起草审议的《北欧萨米公约》则将类似的规定扩展到了有萨米人的挪威、瑞典和芬兰三国。美国也没有过名义上的民族识别，但受美国政府资助，1980 年出版的《哈佛美国族群百科全书》对美国一百多个族群进行了区分和论述，实际上也是以某种标准识别或界定的结果。[10]

最后再次申明：民族识别有两种：官方强制识别和社会自我识别，这就是天壤之别。坚决反对前者，因为这是通往野蛮之路；坚决支持后者，因为这是通往文明之路。

主题三　列宁式民族自决权何以成为神话？

【摘 要】联合国文献中所讲的民族自决权决然不是列宁主义的民族自决权，联合国文献中的民族自决权其主体是特定疆域中的“所有人民”，列宁主义的民族自决权其主体是相对于异族的“民族（Volk）”。所谓民族自决权，就是特定疆域中的所有人民在不违背国际法的原则下有建立民族国家的自由，有权利根据自己的意愿选择和确定本国政治、经济和文化制度。它不应该是某个特定“民族（Volk）”的自决权，而只能是特定疆域中“所有人民自决权”。

【关键词】民族；列宁；威尔逊；自决；民族自决权；所有人民自决权；联合国文献；

（一）

民族自决权是当代国际政治环境和政治学体系中的一个重要概念，也是国际社会普遍承认的基本人权。何谓民族自决权？既往的政治家们给出了不同的定义，理论家们又针对不同的定义给出了诸多解释。

民族自治权源于德语的“selbstbestimmungsrecht”，其最初的萌芽可追溯到中世纪末期欧洲民族国家形成时期流行的民族主义思想。而正式提出民族自决概念的则是法国大革命时期，其源于天赋人权说和人民主权说。17 世纪，英国思想家洛克(1632—1704 年)以“天赋人权”的原则为基础，论述了只有人民的同意才是建立国家政府的基础，认为如果是征服者强加于被征服者的一个政府，那么被征服者的后裔有权摆脱这个政府。18 世纪，德国著名哲学家黑格尔(1770—1831

[10] 王希恩《中国民族识别的依据》中国社会科学网

年)明确提出：“每个国家都是独立自主的，独立自主是一个民族最基本的自由和荣誉。”[11]

（二）

马克思和恩格斯肯定了民族自决权，认为被压迫民族应当拥有摆脱压迫民族的政治独立自主权。1896 年社会主义工党和工会在伦敦召开代表大会，会议通过的决议重申了马克思主义这一基本原则，宣布一切被压迫民族享有完全的自决权。1914 年，列宁发表了“论民族自决权”一文，首次对民族自决权进行了全面的论述，提出了列宁主义的民族自决权概念：“所谓民族自决，就是民族脱离异族集体的国家分离，就是成为独立的民族国家。” “从历史的和经济的观点来看，马克思主义者的纲领上所谈的民族自决，除了政治自决，即国家独立、建立民族国家以外，不能有什么别的意义。”“各民族完全平等，各民族有自决权。[12]”在这里，列宁强调的是处于殖民地统治和外国奴役下的人民有摆脱外国统治和建立民族独立国家的权利。

美国总统威尔逊则大力提倡民族自决，主张赋予原德意志帝国、俄罗斯帝国、奥匈帝国境内的受压迫民族以自决权，建立独立的民族国家。在十四点纲领中，他指出：“我提出的所有方案贯穿着一条明确的原则，它是对所有人民和民族的公正原则，每个民族无论强弱，都享有自由和安全的平等生活权利”，“按照明白可以的民族界限确定奥地利—意大利的国境，重建波兰作为独立的国家时，将波兰种族所居之地均归入其版图[13]”。将民族区分与国家界限相联系在一起。

列宁主义的民族自决权概念很清楚：“所谓民族自决，就是民族脱离异族集体的国家分离，就是成为独立的民族国家。”[14]这是什么意思呢？这就是说每一个民族都有与其他民族进行分治的民族自决权，比如说俄国的哈萨克族可以实行民族自决权，比如说中国的藏族可以实行民族自决权。

在列宁那里，民族自决权的主体是相对于异族的“民族（Volk）”。“民族（Volk）”是民族的过去式，它包含着血缘、文化、地域等各种意义，但主要是血缘和文化的意义。血缘和文化意义上的民族可以独立，列宁的这种观点违反人类利益，也违反历史潮流。人类当然包括不同的民族，但人类的历史就是各民族不断交流和融合的历史，是各民族共同前进的历史。列宁主义反其道而行之，在人类的各“民族（Volk）”之间强加权力的篱笆，最终会在政治实践中实现新时

[11] 黑格尔文集
[12] 列宁、列宁全集、第 2 卷、人民出版社、1984、
[13] （英）劳特派特、奥本海国际法、上卷第一分册、商务印书馆、1981
[14] 列宁、列宁全集、第 2 卷、人民出版社、1984、

代的种族隔绝，制造出形形色色的民族监狱。而列宁主义民族自决权的实践过程也已经证明了这一点。

那些有非凡影响力的政治家其政治主张往往会影响世界进程的。列宁的民族自决权主张和威尔逊的民族自决权主张无疑都是影响世界的政治主张。关于美国总统威尔逊的民族自决权思想，人们难以在字义上和列宁的思想进行区分，它们都承认了每个“民族（Volk）”有建立独立国家的权利。

威尔逊关于民族自决权的阐述不像列宁主义理论那样系统，而他的阐述又与列宁及其相似，这就为后来的政治研究和阐述带来了一些难度。如果我们非要说威尔逊提出民族自决权的时候提到了“所有人民和民族”就断定威尔逊和列宁的观点截然不同，是有些勉强的。但是要把威尔逊的主张和他的政治实践结合起来看，他所谓的民族自决权最终显然是变成了：民族国家的民族自决权。在威尔逊政治实践中，并没有搞那种一个民族排斥异族进行独立建国的政治实践，这就与列宁、斯大林、铁托和毛泽东的做法显然不同。美国政治家在强调民族自决权的同时更注重国家疆界的历史继承。用另一个角度看，如果断定威尔逊和列宁是完全相同的主张，那么在理论上美国也可以分割成数十个、或数百个主权国家。而威尔逊丝毫没有这样的政治实践。

美国总统威尔逊和苏联领导人列宁的民族自决权理论如此相似，而两国的民族政策又何以差异巨大呢？因为威尔逊属于美国而列宁属于苏联，这是两种社会制度下的必然结果。威尔逊时代美国的民主制度尚没有今天这样完善，但毕竟是宪政民主制度，宪政民主制度无论缺憾多大，总是比较注重人权保护的。宪政民主制度下的人权保护，我认为遵从的或应该遵从的是以下普遍性原则：一，全部人权属于每一个人，而且平等地属于每一个人；二，人权是多样性的，而且是平等的和同等重要的。有这样两个原则做先导，民族自决权虽然贵为基本人权，但不能与其他人权相冲突，也不能与其他人或其他群体的人权相冲突。同时，一个国家的民族政策并非孤立的社会政策，而是整个社会制度的一环，那么在美国那样的社会制度下，威尔逊的民族自决权理论就不可能具有政教合一的施行效果，更不会给美国社会带来严重的制度性灾难。

从人权的普遍性原则来讲，支持列宁式的民族自决权，支持一个“民族（Volk）”进行排他性独立建国的主张，并没有尊重到同一住地其他“民族（Volk）”的相同层面的人权，同时，也可能是违背本“民族（Volk）”个别成员的意志的。另一方面，人们都知道发展权优于其他人权的说法是站不住脚的，同理，民族自决权优于其他人权的主张也并不符合现代社会的人权保护理念，这也是必须说清楚的。

（三）

第二次世界大战后，民族自决权作为世界上各个被压迫国家人民和民族的一项基本权利得到国际社会的广泛承认，而且在亚洲、非洲、拉丁美洲等地区，共有 100 多个殖民地半殖民地地区的人民通过民族自决成为国际社会中的独立主权国家。

在这些地区被压迫民族开展民族解放运动和建立独立民族国家的过程中，民族自决权与国家主权是紧密相联的。但应指出的是，与当初西欧建立单一民族国家不同的是，这些新的独立国家中大多数为多民族国家，因此，民族自决应理解为这些国家全体人民的自决，而不是某个大民族、小民族或主体民族的自决。与之对应的是，《联合国宪章》郑重宣布，要以尊重人民平等权利和自决原则为依据发展国际间友好关系，说的是人民自决而不是民族自决。1952 年 12 月，联合国大会通过的《关于人民和民族自决权的决议》，要求联合国各成员国“支持一切人民和民族的自决权原则”，把人民自决和民族自决并列。1960 年 12 月，联合国大会通过的《给予殖民地国家和人民独立宣言》规定，所有的人民都有自决权，民族自决权是指“被外国奴役和殖民统治下的被压迫民族自由决定自己命运、摆脱殖民统治、建立独立民族国家的权利”，即“所有人民均有自决权”。这是强调民族自决权是一种集体人权，享有这一权利是特定土地上被压迫和被奴役的全体人民，而不是某个大民族、小民族或主体民族。1966 年联合国大会通过《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》时，重申了民族自决权，不过使用的是“所有人民都有自决权”。此后，在联合国文件中对民族自决权的提法逐步统一为“所有人民自决权”。

同时，在《给予殖民地国家和人民独立宣言》中提出：任何旨在部分地或全面地分裂一个国家的统一和破坏其领土完整的企图都是违背联合国宪章的。1993 年世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》强调说：“实现民族自决权不得被解释为授权或鼓励采取任何行动去全面或局部地解散或侵犯主权和独立国家领土完整或政治统治”。依据《联合国宪章》及其他联合国有关文件对民族自决权的阐述，民族自决权应理解为各民族国家的全体人民的权利即全民公决权，而不是某个主体民族或大民族的特有的权利。

如此一来人们就可以断定，联合国文献中所讲的民族自决权决然不是列宁主义的民族自决权，联合国文献中的民族自决权其主体是特定疆域中的“所有人民”，列宁主义的民族自决权其主体是相对于异族的“民族（Volk）”。前者在政治实践中的结果是民族国家的独立自由，后者在政治实践中的结果必然是新时代的种族隔绝。

联合国文献中的民族自决权其主体是特定疆域中的“所有人民”，那么我认为民族自决权的定义就应该是：特定疆域中的所有人民在不违背国际法的原则下有建立民族国家的自由，有权利根据自己的意愿选择和确定本国政治、经济和文化制度。假定这个定义与联合国文献的原旨有所差异，政治家们也应该努力推动，促使联合国重新作出更清晰的认定，以弥合这个差异。

（四）

所谓民族自决权，就是特定疆域中的所有人民在不违背国际法的原则下有建立民族国家的自由，有权利根据自己的意愿选择和确定本国政治、经济和文化制度。它不应该是某个特定“民族（Volk）”的自决权，而只能是特定疆域中“所有人民自决权”。

正因为对民族自决权有诸多误读，更多的人还被列宁主义的错误理论所引导，这就使民族自决权理论在实践上总是陷入困境。以往被列宁主义民族理论影响过的地区和国家，特别是共产党统治过的国家，因为民族矛盾的种子已经深深扎根，少数民族的分离主义倾向十分显著，分裂主义势力虽然遭到统治者的严酷打压，但也已经成为现实的政治力量。值得注意的是，分裂主义势力拿起的理论武器往往是民族自决权理论，而且通常是列宁式的民族自决权理论。民族分离主义者始终把列宁式的民族自决权当成“法宝”，坚持每个民族都有建立自己的独立民族国家的权利。

当今世界进入了全球化时代，有人已经把未来的图景描绘成“地球村”了，各国、各地区和各民族政治、经济和文化联系空前加强。随着时代的前进，他们不得不更多地相互依存，以求得更好的发展。全世界人民进入了一个大交流、大融合的时代。在这样一个时代，几乎所有的民族都是杂居在某个特定区域，或者分居在世界各地。传统意义上的“民族（Volk）”还如何独立？根本没有办法独立建国了，这是现实。包括俄罗斯和中国在内的各国少数民族分裂势力大多在国内遭到残酷镇压，在国际上也只是得到一些人权关注，而得不到任何涉及独立建国的政治支持，这也是现实。

近现代以来的全球政治实践证明，传统意义上的“民族（Volk）”独立建国只是一个神话而已。“一个民族一个国家”更是痴人做梦。因为列宁主义的民族自决权理论就是痴人说梦。列宁也只拿民族自决权当鼓动革命的工具而已，一旦革命成功后，列宁和斯大林从来没有给少数民族以真正的民族自决权。

如果按照民族分离主义者的意愿，今天俄罗斯的车臣人，格鲁吉亚的阿布哈兹人和南奥塞梯人，纳卡自治州的亚美尼亚人，甚至分散居住在乌克兰、摩尔多

瓦、哈萨克斯坦等独联体国家的俄罗斯人，分布在伊拉克、土耳其和希腊的库尔德人，英国的北爱尔兰人，加拿大的魁北克人，西班牙的巴斯克人以及世界其他地区要求独立的民族，都可以依据民族自决权原则建立自己的独立国家。那么照此类推下去，当今世界大约有 2000 多个民族，在 21 世纪是否要使 180 多个国家分裂成为 2000 多个国家呢？再假如这个世界真的可以分成 2000 多个国家，又如何使那些混居和分居的人们再各自聚居起来呢？地盘和国界将如何划分呢？

我们知道，中国也有民族分裂主义势力，西藏、新疆和内蒙都有，连个别满族人都提出了分离诉求。西藏情况特殊一些，是当今世界少有的民族净土，大部分人口都是藏族，占总人口 90%左右，在这样一种情况下，藏族是不是可以要求独立建立藏族国呢？答案是不可以，因为藏区各民族人民已经混居。如果藏族可以要求在藏区独立建国，那么在西藏生活的其他民族也就同样可以要求在全藏区独立建国。不能因为别的民族人口少，或者来得晚，就剥夺了他们对这片土地的权利。任何一片土地，居住其上的各民族人民有一样的权利，这才符合人人平等的精神。对于新疆的维族和内蒙古的蒙古族来说，就更是这样的道理了。至于满族，其实他们已经完全与其他民族混居起来了，更没有以民族为基础独立建国的可能性。

总之，世界上大多数的民族国家（nation-state）都不是“纯粹的民族”。以民族为独立建国的单元，没有任何现实可能性，也没有任何合法性，它注定是要失败的。

（五）

前苏联解体后出现的民族脱离运动，又促使人们对民族自决和分离进行重新思考，这也导致一些主权国家为避免民族分离与国家领土完整之间的冲突，对民族自决概念进行限定，即只有在针对他人时才适用而且是积极适用自决原则，在反过来针对自己时就拒绝适用。如第三世界国家采取了排除法的概念定义[15]。印度在其签署两个国际人权盟约时，声明：人民自决权仅适用于在外国统治下的“人民”，不适用于独立主权国家或一个人民或民族的一部分。这种排除的方法可以通过防止主权国家内部的任何团体援引自决原则提出分离的主张。

在中国，民族自决权则被解释为：第一，对于受殖民统治或外国军事侵略和占领下的民族来说，民族自决权就是摆脱殖民统治，建立或恢复独立的主权国家的权利。对于已经建立独立国家的民族整体来说，作为其组成部分的少数民族不存在这种意义上的民族自决权，他们享有的是属于国家主权范围内的民族自治权

[15] 白桂梅、论内部与外部自决、法学研究、1997.3

利。第二，民族自决权指各民族国家有权不受外来干涉地决定其政治地位，自由选择适合其自身发展的社会、政治和法律制度，自由追求经济、社会及文化的发展，自由处置其自然财富和资源的权利等。民族自决权的主体包括三种：一是处于殖民统治之下、正在争取民族解放和国家独立的民族；二是处在外国军事侵略和占领下的民族；三是主权国家的全体人民。对于单一民族国家来说，民族自决权的主体是指单一的民族；对于多民族国家来说，民族自决权的主体则指一定领土范围内多民族构成的整体。在多民族国家中，少数民族享有与同一国家内其他民族平等的权利，但一般意义上的少数民族不是民族自决权的主体，个人也不能因为属于某一民族而随意主张所谓的自决权[16]。

民主国家和学者通常反对上述排除法，主张民族自决原则的普遍适用。但同时采取了“包容”方法。事实上，联合国宪章等国际人权文件，在提到自决权的时候，所使用的词汇都是人民自决权。所谓包容的方法是，将自决解释为内部的权利，即参与的权利。通过将内部自决权“包容”到自决概念中去的策略以避免分离与国家领土完整的冲突。

从以上可以看出，除了列宁主义的民族自决权理论以外，其他的任何民族自决权理论都不支持单一民族排除异族而独立建国。

（六）

苏联建立、发展和解体的历史实践表明，以民族自决权为指导原则，以民族划界建立联邦主体，建立不同层次的民族区域自治实体为国家行政区划，实际上起到人为强化民族自我意识和激发民族独立自主情绪的作用，不利于解决复杂的民族矛盾和维护多民族国家统一。因为这些不同层次的民族区域自治实体的主体民族养成一种习惯和观念，认为以他们主体民族的名称命名的民族自治地区是自己的“世袭领地”，只有他们才是这块地方的主人，其他民族是“外来人”，这种问题会随着各民族地区经济和文化的发展、民族自我意识的增长而变得日益突出。所以说前苏联的解体与它实行的民族政策有关，与列宁式的民族自决权理论有关。

从 1987 年 8 月 23 日波罗的海地区立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚共和国首都发生反苏的民族主义集会和示威游行起，由这三个共和国主体民族带头掀起民族分离和独立运动，并通过了共和国主权宣言和独立宣言。随之其他共和国主体民族也纷起效尤，积极开展民族独立自主运动，谋求成为独立主权共和国。而且过后不久，各自治共和国、自治州和自治区主体民族也仿效加盟共和国主体民族，

[16] 人民日报：什么是民族自决权、2005.5.18、http://theory.people.com.cn/GB/40551/3396591.html

纷纷要求将自己的自治实体升格为主权共和国或主权国家，许多没有民族自治实体的小民族和一些分散居住的民族集团也组织起来，要求建立自己的共和国或自治实体。这场规模巨大的民族分离运动最终导致苏联解体。仿效苏联建立的以民族为特征的联邦国家南斯拉夫、捷克斯洛伐克，也在大规模的民族分离运动冲击下解体了。由此可见，以列宁主义民族自决权为依据建立起来的不同层次的民族自治实体，为民族分离运动提供了基本条件。

前苏联解体后，在原来的那个超级帝国版图上发生了民族分离和独立运动中，苏联成立宣言和条约宣布的民族自决权，以及苏联宪法赋予各加盟共和国的主权国家地位和自由退盟权，为民族分离和独立运动提供了合法依据。无论是波罗的海地区立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚三共和国民族分离主义带头掀起脱离苏联的民族独立运动，大俄罗斯民族主义率先发动瓦解苏维埃联盟的争夺主权大战，还是后来的乌克兰、白俄罗斯、摩尔多瓦、阿塞拜疆、亚美尼亚、格鲁吉亚以及中亚的哈萨克、乌兹别克、吉尔吉斯、塔吉克、土库曼等民族掀起民族独立运动，甚至于许多自治共和国、自治州和自治区的主体民族及一些小民族在争取民族独立自主运动中，都在竭力利用苏联成立条约和宪法宣布的民族自决权、共和国的主权国家地位和自由退盟权、自治实体的民族主权，作为本民族独立的合法依据。

同样的期间，南斯拉夫、捷克斯洛伐克的各共和国和自治省主体民族掀起的民族分离运动，其主要依据列宁主义民族自决权和国家宪法赋予的分离权。甚至在苏联、南斯拉夫、捷克斯洛伐克解体后，原这些国家境内的民族分离运动仍未停止，诸如俄罗斯的车臣人、格鲁吉亚的阿布哈兹人和南奥塞梯人、阿塞拜疆的纳卡自治州的亚美尼亚人、乌克兰的克里米亚半岛的俄罗斯人和摩尔多瓦的德涅斯特河沿岸的俄罗斯人、哈萨克斯坦北部地区的俄罗斯人仍在打着民族自决权的旗号，进行民族分离活动。举世瞩目的科索沃危机，最初起因是居住在科索沃的阿尔巴尼亚人要求实行民族自决和建立阿族人的主权共和国，并在外国势力支持下与南斯拉夫政府之间的冲突不断升级，最终导致武装冲突，并被以美国为首的北约进行了武力干涉。今天马其顿共和国境内的阿尔巴尼亚人企图步科索沃阿族人之后尘，不断掀起与政府之间的冲突，以达到其民族独立的目的。[17]

从历史上直至今日，世界上仍有许多采用联邦制的国家如美国和瑞士，但是绝大多数国家联邦制结构的组成单元并不是以“民族原则”来确定的，而是历史上的行政区划。苏联则是把民族单元作为联邦结构的基础的第一个现代国家，它开创了——把民族原则作为联邦结构的基础——的先河，并影响了其他国家（南斯拉夫等）的联邦制度构建。

[17] 陈联壁《民族自决权新议》

世界上发生政治变动的国家很多，但大多数国家经过政治变动能保持原来的疆界。前苏联和前南斯拉夫之所以不复存在，根源就是列宁主义的民族自决权理论和民族政策。相比于前苏联和前南斯拉夫，中国比它们多了一个大一统的国家传统，又少了一个自由进出的联邦制（制度比较，详见后文）。所以我个人判断，尽管中国在民族政策上也是列宁主义那一套，尽管中国未来的社会转型中也会遭遇民族困境，但在保持领土完整方面可能前景会乐观一些，又不能太乐观。

主题四　为何民族区域自治是个乌托邦？

【摘 要】中国的民族区域自治制度可以彻底废弃了，代而行之的应该是不折不扣的地方自治制度。不仅要在中国的少数民族聚居区实行地方自治，而且要在中国所有区域内自下而上地实行纵向的地方分权，并普遍地建立起普遍意义上的地方自治，同时淡化地方自治的固定化的民族属性，淡化民族自治。不仅以之解决民主政治体制的确立问题，同时以之预防、化解不同群体之间的冲突。

【关键词】民族；自治；民族自治政策；民族区域自治；前苏联；前南斯拉夫；分裂；独立；

（一）

自治（autonomy）一词来源于希腊语，auto 意为自我，nomos 意为规则，即自治意味着自我管理。从现代汉语的词汇用法来看，“自治”中的“自”意为自己或自我，“治”可以理解为治理，总的意思也为自我治理。其他语系，如英文为 self-government、self-rule，法文为 autonomie 或 s’administrer，德文为 selbstandigkeit，意思也都为自我治理。

自治一词频繁地出现在各种法律文本中。在国内法上，它是指某些公共机构实行部分的自我管理。它包括制定法规的权力，即通过制定法律规范来管理自己事务的权力。在国际法中，自治意味着国家通过立法赋予其部分领土范围内的人民在某些事务方面管理自己，但并不组成他们自己的国家。

但由于其并不是一个界定明确的法律概念，因此，其语义依据不同的语境而有不同的含义。蒂姆·波捷（Tim Potier）在其关于高加索冲突的书中提到：“各国的律师们未能就‘自治’的定义达成任何一种‘可靠’而又可行的一致意见。之所以无法对‘自治’做出界定，是因为无法对‘自治’的范围加以具体化。自

治是一个宽泛的、众说纷纭的概念，它包含有很多的头绪，而不是一条单线。”[18]

关于自治的概念当然有诸多的解释，但自治通常是指较大规模的社会行为，即以一个行业、行业团体、社会群体、宗教组织、地区等为单位的自我治理行为。这种解释之所以成为通常的解释，是因为众人接受了这样的解释。

正因为是众人接受的解释，所以这里面一个至关重要的问题必须说明。对大部分人来说，他们看到了美国的州是自治的、日本的县是自治的、德国的行业协会是自治的、意大利的宗教团体是自治的，所以他们就极其容易把自治理解为“较大规模的”社会行为。其实，上述的自治行为乃是一种社会顶端的自治现象，是浮在社会表面的自治现象。我要阐明的一个观点是：自治乃是自由的衍生概念，但又不低于自由，真正的自治最终是属于个人的，自治的源头不在省、市、县，而在每一个人。如果社会自治不是来源于每一个人，而是来源于最高领袖，或者政治局，或者党中央，它就不可能是真正意义上的自治。

尤其是生活在前苏联和中国大陆这样的缺少自由气息的地带，人们难以品尝个人自治的味道，却只能在官媒的教导下把自治的主体理解为脱离个人的社会集体。假设自治止于社会集体，那么就可以断言这种自治是从上而下恩赐的，绝非自下而上建立的。自治属于个人，然后才属于集体，然后才属于更高的集体，这是真正自治建立起来的必然顺序。

截至2012年6月3日星期日，中国的百度百科对“自治”的解释仅仅是：国家对少数民族进行自治区域的一种民族行政自治管理模式，自治行政管理法规的相关条文不得超越国家大法的法律权限约束，实施民族自治的人民代表大会制度。在这里，自治是从上到下的，是“国家对少数民族进行自治区域的一种行政自治管理模式”。当然，这样的解释正好符合中国大陆的“自治” 实际——缺少个人的自治，而少数民族的“自治”也是来自最高当局的。

（二）

与自治概念一样，民族区域自治的概念本身也没有明确的定论。特德• 罗伯特•格尔（Ted Robert Gurr）将之理解为，“意味着某个少数民族在一个多元的社会中拥有一个权力基地，一个通常是区域性的权力基地。”[19]相当大一部分学者和政治家谈到“民族区域自治”的时候，讲的是前苏联、前南斯拉夫、现在中国大陆等国家和地区的民族问题。

本来，民族区域自治从字义上讲，其自治主体是“民族区域”，也即一个特定区域，而非“民族（Volk）”。但是，中共早期主张民族自决，其后淡化民族自

[18] Potier,Tim. Conflict in Nagorno-Karabkh，Abkhazia and South Ossetia.A Legal Appraisal.The Hague. 2001.
[19] Gurr, Ted Robert.Minorities at Rist.Washington,DC.1993.

决转向民族自治，提出少数民族自己管理自己事务，进而又在其中加入了区域自治的内涵，演变为民族区域自治的提法。1949 年中共当政以后一直强调的是民族区域自治。一方面是这样的变来变去，另一方面又想一贯正确，这就使他们不得不努力衔接，最后又把问题搞得稍显复杂化。究竟是“民族”自治还是民族“区域”自治？中共的理论家没有说清楚，而中共的政治家对此也是比较模糊的，因为他们一谈到民族区域自治就谈到对少数民族的优抚，那么公众也必然把中共的民族区域自治理解为少数民族自治。值得注意的是，《中华人民共和国民族区域自治法》用序言的方式告诉人们，这是区域自治。根据《中华人民共和国民族区域自治法》规定指“在国家统一领导下，各少数民族聚居的地方设立自治机关，行使自治权，实行区域自治”[20]。在这里，《中华人民共和国民族区域自治法》中所讲的民族区域自治本质上是地方自治，但又不是普遍意义上的地方自治，乃是中共式的地方自治。

究竟是“民族自治”还是“民族区域自治”，这不是个小问题。这是影响国家稳定、统一和繁荣的大问题。

（三）

民族自治所强调和依据的出发点是对少数民族的权利保护，少数民族的权利需求主要表现为该民族要维护、表达和发展自己独有的民族特性的权利需求，其又有两种形式，一是民族要求，一是地域要求。前者与族性和民族认同相关联，包括以下四个方面的权利主张[21]：自决；语言、宗教与文化方面的权利；对资源或机会的平等享有；以及（或者）为实现前三项要求而寻求物质上的援助和政治上的支持。后者则与地域收复、分离、自治相关联。可以看出，少数民族的权利需求既可以与地域要求相关联，也可以与地域要求相分开。而民族区域自治则将地域要求与民族要求相交织在一起，针对聚居于特定区域，并构成当地居民多数的（相对总体而言又是少数的）民族的权利通过自治的形式进行保护。

在这里就产生了两个矛盾性的问题。第一，民族区域自治，除了地方自治的地域属性之外，又事先人为地规定了民族自治的民族属性。而按照地方自治的相关理论，地方自治是为住民自治和团体自治的结合物，地方事务的决策按照民主向度和自由向度的要求，以及辅助性原则，应由住民遵循民主原则自行、自下而上地、并且自由地决定。也就是说，地方的属性，应由住民个人按照民主原则，作为天然的基本权利自行地进行规定，并通过公共团体来实现。只要实行了真正的地方自治，是反映抑或不反映民族群体的权利需求，按照民主原则自然会有相

[20] 中华人民共和国民族区域自治法（2001 年）、序言

[21] （英）斯蒂芬 • 沃尔夫、多民族社会中的自治、引自“国际视野中的民族区域自治”、民族出版社、2008、

关结论。如果住民意识中民族因素占据了主导决定地位，住民自治自然会体现出民族自治的属性。而自上而下地固定一种群体利益，无疑既是多余的，也是严重违背民主原则和辅助性原则的。对文化可以进行特殊保护，对人必须一视同仁，这才符合现代文明。

第二，民族区域自治保护的如果是某一区域特定民族的权利，这就要求被保护的民族群体聚居在一个地理上孤立、界线明确的地域范围内，并且该地理范围内不存在复杂的群体构成。因为按照自治原理，只要是居住在该地域内的居民都应该被赋予一种自治地位，而不管住在该地域内的这些个人是属于此民族还是彼民族。而当该地域并不由单一属性民族群体构成时，自上而下预先地、人为地对地方自治的民族属性进行规定，并在政策上不同对待，就必然引起该地域内个民族群体的对立和冲突。比如新疆有诸多少数民族，但中共当局把新疆规定为维吾尔族属性，对维吾尔族、汉族和新疆其他少数民族进行分而治之、不同对待，就必然导致汉族、其他少数民族和维吾尔族的对立。从实际上看，近年来西藏和新疆等民族自治区域的不断加剧的民族冲突，即源于事先通过民族识别所进行的区域属性的界定，以及由此而来的不同对待政策。从这一点上也能看出来，中国式的民族矛盾的根源不在每个具体的个人身上，而在政治决策者身上。

（四）

杨道波博士曾经指出，民族区域自治是以地方自治解决民族问题，其实质是以民族因素为前提的地方自治[22]。这个论断是非常正确的。我认为，中国的民族区域自治制度可以彻底废弃了，代而行之的应该是不折不扣的地方自治制度。不仅要在中国的少数民族聚居区实行地方自治，而且要在中国所有区域内自下而上地实行纵向的地方分权，并普遍地建立起普遍意义上的地方自治，同时淡化地方自治的固定化的民族属性，淡化民族自治。不仅以之解决民主政治体制的确立问题，同时以之预防、化解不同群体之间的冲突。

每个“民族（Volk）”之所以成为民族，都有共同的认同感和归属感，而当一个“民族（Volk）”聚居在一个特定区域成为多数时，他们都有着自决的倾向——按自己的自由意志管理自己事务，而当自决的倾向受到压制的时候，他们还会产生驱逐异族、或者联合异族在这个特定区域进行独立建国的倾向。如果提出独立建国的要求，不同民族会在主权问题上，表现为民族要求和地域要求方面，与其他民族或代表该民族的国家政权之间提出针锋相对的主张。当其在维护、表达和发展自己独有的民族特性方面，感受到威胁或者感觉到机会的来临，就会将

[22] 杨道波、中国民族自治地方自治条例立法研究、中央民族大学博士论文、2007.3 、中国知网

这种感受或感觉与民族存亡联系在一起。当受到压制而产生冲突时，更会将民族要求、地域要求与权力要求联系起来，从而导致更激烈的争取政治权力的斗争。这一点，不仅为世界民族发展变迁史所证明，而且也被现代政治所证明。处理好民族问题，关键在宪政民主之政治下的地方自治，解决不好宪政民主的问题，解决不好地方自治的问题，中华民族作为整体将隐患重重，甚至有国家分裂的危险。如果我们在未来不得不面临这一时刻，现在的当政者也难辞其咎。

祝福中华民族吧！为中华民族祈祷吧！

（五）

事实上，实现分离，必须摆脱国家的控制力，这对大多数少数民族来说是不可能的，那么最好的方式就是实现国际法意义上的普遍的地方自治。地方自治从原则上讲，并不对国家领土的完整构成妨碍，而且能促进各民族人民的福祉。地方自治“所代表的就是在彼此对立的主权要求上进行通融的一种手段”[23]，其将权利通过地方自治的方式自然地赋予了相关的少数民族群体，使其感到获得一定的自决， 从而放弃不必要的、更高的自决——独立建国的要求。从本质上讲，自治乃宪政民主之根本，从策略上讲，自治乃是一种妥协性的解决方案。当然，通过自治达成预防和缓解民族冲突的目的，必须确保自治是为真正的而非虚假的自治，并确保自由和人权的实现。

不得不正视的一个事实是：前苏联、前南斯拉夫和现在的中国大陆，他们的民族自治政策和民族区域自治政策有个前提，就是列宁式的民族自决权。《中华人民共和国民族区域自治法》序言第一句就说：中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。民族区域自治是中国共产党运用马克思列宁主义解决我国民族问题的基本政策，是国家的一项基本政治制度。[24]

那么，所有的问题就必须从这句话里找到原因，并予以解决。

（六）

在列宁主义指导下，前苏联是把民族原则作为联邦结构的基础的第一个现代国家，这个论断非常重要。从历史上直至今日，世界上仍有许多采用联邦制的国家如美国和瑞士，但是绝大多数国家联邦制结构的组成单元并不是以“民族原则”来确定的，而是根据历史上的行政区划。在联邦体制内部各个单元与联邦政府之间的利益分配与博弈，不是以“民族”而是以“区域”来进行政治和社会动员，

[23] （英）斯蒂芬•沃尔夫、多民族社会中的自治、引自“国际视野中的民族区域自治”、民族出版社、2008、
[24] 1984 年 5 月 31 日第六届全国人民代表大会第二次会议通过

同时国民可在各单元之间自由流动。联邦制结构的基础是“民族”还是历史上传统的行政区域，涉及到的是两种性质完全不同的联邦制。苏联开创了“把民族原则作为联邦结构的基础”的先河，并影响了其他国家（南斯拉夫等）的联邦制度构建，这是我们研究国家体制演变时不可忽视的。中国不是任何意义上的联邦制、或邦联制国家，但因为中国是个共产党国家，而共产党国家不可能有完整意义上的联邦制、或邦联制——除非是它解体的时候。中国大陆的民族政策又与前苏联、前南斯拉夫非常相似，那么它带来的问题也就非常相似。

前苏联建立、发展和解体的历史实践表明，以以列宁式民族自决权为指导，或以民族划界建立联邦主体，或建立不同层次的民族区域自治实体为国家行政区划，实际上起到人为强化少数民族自我意识、认同感和归属感的作用，这本身与民族融合的普世规律相违背，而且随时都在激发个别少数民族独立建国的情绪，不利于解决复杂的民族矛盾和维护多民族国家统一。

在中国这样的民族区域自治政策下，这些不同层次的民族区域自治实体的主体民族养成一种习惯和观念，认为以他们主体民族的名称命名的民族自治地区是自己的“世袭领地”，只有他们才是这块地方的主人，其他民族是“外来人”，这种问题会随着各民族地区经济和文化的发展、民族自我意识的增长而变得日益突出。这会给中国未来的发展埋下诸多隐患。

前苏联的教训已经足够深刻了。从 1987 年 8 月 23 日波罗的海地区立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚共和国首都发生反苏的民族主义集会和示威游行起，由这三个共和国主体民族带头掀起民族分离和独立运动，并通过了共和国主权宣言和独立宣言。随之其他共和国主体民族也纷起效尤，积极开展民族独立自主运动，谋求成为独立主权共和国。而且过后不久，各自治共和国、自治州和自治区主体民族也仿效加盟共和国主体民族，纷纷要求将自己的自治实体升格为主权共和国或主权国家，许多没有民族自治实体的小民族和一些分散居住的民族集团也组织起来，要求建立自己的共和国或自治实体。这场规模巨大的民族分离运动最终导致苏联解体。仿效苏联建立的以民族为特征的联邦国家南斯拉夫、捷克斯洛伐克，也在大规模的民族分离运动冲击下解体了。

由此可见，以列宁式民族自决权为依据建立起来的不同层次的民族自治实体，为民族分离运动提供了基本条件。

每一个爱国的中国人，不能不引以为戒。

主题五　如何用地方自治取代民族区域自治？

【摘 要】鉴于中国的历史和现实情况，确立中国的宪政民主制度显然是一件非常复杂的庞大工程。就地方自治制度的确立而言，我们中华民族面临着西藏问题、新疆问题、台湾问题、港澳问题等等，这些地方的问题与传统政区的问题有诸多不同，而传统政区的各地区之间也存在着各种不平衡。那么中国未来的中央与地方将如何建立关系？这就存在难度。仅用一个条约文本也许是不够的，那么我来提供一个思路，就是实现中央与地方关系的多元化，以此求得各地区、各民族在中华民族的大家庭中共同发展，各展宏图。这样的思路还有一个好处，就是以前从中国分离出去的地区，还可以在适当的时机依照自己愿意的方式回归中华民族大家庭，互相帮助，共同繁荣，并促进全人类的福祉。

【关键词】民族自治；民族自治政策；民族区域自治；地方自治；前苏联；中华民族；繁荣；统一；

（一）

“地方”一词，从汉语和英语词源来看，指⑴局部性的，并与整体性相对；⑵远离国家的，在地理上从某个地点出发，并与全国性相对；⑶本源性的，表示人与万物的本源与出处。

在欧洲各国的法律概念中，地方指二级及以下的地方公共团体[25]。曾经有法国人把地方共同团体可以定义为：被国家赋予法律人格的公法实体，它对应于在地理上定居于国家领土的特定部分的人的集合，并有权由选民当局进行治理[26]。这里，成为地方公共团体需具备以下要素：⑴一定的住民；⑵确定的局部之国家领土；⑶独立的权利能力；⑷公法人机关。

据1985年签字的“欧洲地方自治宪章”第三条，地方自治的定义可以描述为：地方自治系指地方公共团体在法律范围内的权利和有效能力，从而地方公共团体在其权责之下和出于当地居民的利益支配和管理公共事务的重要部分。地方自治权在内容上主要包括：自治立法权、自治组织权、自治行政权、自治财政权以及住民自治权。地方自治的基本权利的保障则分为实体保障和裁判保障。实体保障指通过法律保留原则以及基本权利的核心领域的设定从内容上保障基本权利；而裁判保障则是通过宪法司法和普通司法的裁判程序保障自治的基本权利[27]。

[25]王建学、作为基本权利的地方自治、厦门大学出版社、2010.5、p11
[26] Raymond Guillien et Jean Vincent，Lexique des Termes Juridiques，Paris:Dalloz,2007,p128
[27]王建学、作为基本权利的地方自治、厦门大学出版社、2010.5、p131

（二）

地方自治为自治的最普遍形式。其产生背景在于实现国家权力的纵向分权。在西方民主政治的建立过程中，为防止专制独裁，出现了水平分权的政治形式，即将集中于君主的权力分离，并通过水平方向的制约已达到均衡。三权分立即为其典型的形式。但是，在政治实践中，从纵向角度来讲，仍然存在不均衡的情况，即个人、地方和国家（中央政府）三个环节或层次之间存在不均衡的关系。虽然水平方向的分权，解决了专制独裁问题，但是，却未能阻止中央集权的趋势，并在中央集权的趋势下，出现国家（中央政府）对地方的压制。建立地方自治的目的就在于实现纵向的国家与地方之间的分权与制衡，使得中央权力在对内受到限制。

19世纪欧洲的城市开始恢复自治权，成为地方自治的开始。到20世纪80年代，地方自治理念越来越普及。一方面，地方自治普遍被认可为宪法应确立的基本权利，而传统上，如美国的狄龙原则则将地方政府视为州议会立法的创造物。另一方面，地方自治被认为是不仅联邦制国家，而且像法国这样的传统的单一制国家也开始认可地方公共团体的自治原则在宪法上的价值和效力。法国于1982年通过了“关于市镇、省和大区权利和自由法案”，将宪法规定的地方自治原则带入具体实施阶段。进而，越来越多的国际组织从国际层面关注地方公共团体自治问题。1985 年欧洲理事会(the Council of Europe) 通过的“欧洲地方自治宪章”（European Charter of Local Self- Government)， 国际地方当局联盟(International Union of Local Authorities, IULA) 于1985 年通过（1993 年修改）“世界地方自治宣言”(World Wide Declaration of Self- Government)，而 联合国也正在制定“世界地方自治宪章”(World Charter of Local Self- Government)。

（三）

地方自治的含义上，除了传统意义上的地方自治所强调的地域性以外，在法律学上，主要是倾向于从地方自治的对内和对外（民主向度和自由向度）两个向度定义地方自治，将地方自治理解为住民自治和团体自治的结合。其中，住民自治是指地方自治依据居民的意思来进行的这样民主主义要素，而团体自治则指“将地方自治委之于独立于国家的团体，由团体在自身的意思与责任之下进行自治的这一自由主义性质的、地方分权性质的要素。”[28]

[28] （日）芦部信喜、宪法、北京大学出版社、2006、p320

一方面，住民自治要求地方团体内部，必须由住民以恰当的民主形式来进行自我治理；而团体自治则要求地方团体的自我治理行为或地方统治权的行使必须在一定程度上和一定范围内免于政府的干预。另一方面，住民自治与团体自治为地方自治的不可分割的要素。若仅具有团体自治的要素，而缺乏地方团体内部的民主体制，地方自治就容易转化为地方官僚的割据；而若缺少团体自治的要素，地方自治又容易被国家所侵犯，而有名无实。

（四）

从对中央集权的纵向分权角度上理解地方自治，还需要理解一下两个概念，一个是地方分权，一个是辅助性原则。地方自治以纵向分权为目的，以自我治理来防御、抵制外来干预为特征要素，其运行的重要前提和特征即是地方分权。地方分权是相对于中央集权的概念，是地方政府分享国家统治权的制度。从西方民主制度建立过程中伴随的中央集权的弱化的历史来看，存在着一个中央权力下放，并进而转向地方分权的过程。例如，法国在1960年代所进行的权力下放和行政区域的实施，各地的权力下放机关分别在不同的地理区域内实现国家行政职能，而这些不同范围和层次的地理区域称之为国家的行政区划。进而，经过20年的权力下放过程的深入，1980年代法国又从权力下放转向地方分权，行政区域转向具有团体性和独立性的地方公共团体。

现在必须要说明的是，权力下放和地方分权两个概念。权力下放指权力在同一机关内部的转移，是高级机关向下级机关的转移，权力转移所形成机关称之为地方国家机关（或权力下放机关）。但并不形成公法上的独立的法人。权力下放所形成的分权，仅仅是授权性的分权，是授予地方对某些事务的一定程度的管辖权，但中央保留最后总的决定权。而地方分权所形成的分权，则是分割性的分权，在宪法或法律上分别列举中央和地方各自管理的事项，其意味着地方在一定程度上与中央的分立。地方公共团体，虽然也是在权力下放的基础上发展起来的，但与行政区域完全不同，其意味着地方单位在公法上的自主性，是独立于国家的公法人，在国内公法上具有独立的权利能力和行政能力的地方自治机关。在地位上地方公共团体的公法人机关则与中央机关或权力下放机关保持平等和分离，不相隶属或从属，在职责上则并不直接对中央政府或其代理人负责。也正因为此，地方分权成为直接对抗和瓦解中央集权的体制。

在理解地方自治的运行机制时，需要理解的另一个概念是“辅助性原则”。辅助性原则（the principle of subsidiarity）是私人自由优先的代名词，其以国家和个人的职能分立为基础，旨在解决国家与个人孰先孰后的问题。其首先由德国学

者于1950年代提出，并在70年代成为通行理论。该原则主张个人首先应自负其责，只有个人无能为力时，公权力才予以介入，而在公权力内部，也应先由下级政府承担解决问题的责任。具体而言，该原则包括三项内容[29]：⑴凡是个人能够独立承担的事务，政府任由个人自己承担。如果个人无法独立承担，则由政府提供辅助；⑵如果下级政府能够独立承担的事务，任由下级政府承担。如果下级政府无法独立承担，则由上级政府提供辅助；⑶国家对个人或上级政府对下级政府的辅助不能代替个人或下级政府的自助。正如本人在2008年的一文中所言："公民个人能够做的事情，任何权力都不要去做，基层的权力能够去做的事情，更高的权力不要去做，公民组织能够去做的事情政府不要去做，这样的社会叫做公民社会。"[30]

欧洲如俄罗斯、匈牙利、法国、西班牙等各国在宪法中明确规定了辅助性原则，指出国内公共事务的决定权，应当优先地分配给地方公共团体，从而以尽可能贴近选民的方式作出。"欧洲地方自治宪章"第四条则规定：公共职责的履行应优先交由最贴近公民的团体。

辅助性原则来源于社会契约论的主张，即：个人只有在遇到凭借一己之力无法解决的难题时，才会通过联合的方式向他人或组织寻求帮助。团体的存在正当性仅在于其弥补了个人能力的有限性，团体的活动一旦超出了上述限定就丧失了其正当性。另外，辅助性原则，既可防止较大主体的侵权，又有利于民主参与的实施。其转变了传统的先中央后地方的思维，将地方置于中央之先。"严格限制公共政策和国家在社会生活中的地位和作用，保障了公民最大限度地行使自己的权利，保障决策在最接近群众的下层政治机构作出，防止过度集权和滥用权力。"[31]

（五）

1940年代以前,中共贯彻列宁思想并接受共产国际领导，以民族自决为处理国内民族问题的方案。毛泽东《论新阶段》代表中共的民族政策从联邦制、民族自决转向民族区域自治。中央六届六中全会提出了"马克思主义中国化"，淡化民族自决观念，提倡民族区域自治。毛泽东咨询党内主管民族工作的李维汉后，确定了建立多民族国家内实行民族区域自治的制度。[32]《共同纲领》中规定了"各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治"。李维汉起草了《民族区域自治

[29] 刘莘、辅助性原则与中国行政体制改革、行政法学研究、2006.4
[30] 张辉《什么叫公民社会》
[31] 张丽娟、法国修宪扩大地方自主权、法制日报、2005.3.24
[32] 李维汉，1980，《关于民族理论和民族政策的若干问题》

实施纲要》。这个纲要的内容载入了 1954 年的新中国宪法，确认民族区域自治在国家政治制度体系中的重要地位。民族区域自治从此成为基本政策和基本政治制度。乌兰夫、阿沛·阿旺晋美领导并完成了制定《民族区域自治法》。[33]1980 年代,第四部宪法和《民族区域自治法》的先后颁行，使民族区域自治制度建设进一步得以加强,民族地区从经济、政治、文化的自治权得到实现。[34]此外，还有行政法规《城市民族工作条例》和《民族乡行政工作条例》。《扶持人口较少民族发展规划》、《少数民族事业"十一五"规划》和《兴边富民"十一五"规划》，从项目、资金、政策等多方面加大了对少数民族和民族地区的支持力度。民族自治地方共制定了自治条例 139 件，单行条例 777 件，根据本地实际对法律和行政法规的规定作出变通和补充规定 75 件，13 个辖有民族自治地方的省都先后制定了实施《民族区域自治法》的若干规定或意见，贯彻实施民族区域自治法的地方性法规，民族自治地方制定了 137 个自治条例、510 个单行条例、75 个变通和补充规定。2011 年国家民委政策法规司出台《民族法制体系建设"十二五"规划（2011—2015 年）》进一步强化民族区域自治和少数民族权利保护。[35]

1947 年 5 月中国共产党在内蒙建立了第一个民族区域自治区，开始了确立民族区域自治制度的历史。回顾中国共产党关于民族区域的政策和构想，实际上经历了从民族自决到民族自治再到民族区域自治的转变过程。其间，中国共产党人为了探索解决中国民族问题的方案，也算费尽心机。先后制定了诸多法律法规，不可谓不多，不可谓不全，但是中国大陆现行的民族区域自治制度绝非普遍意义上的地方自治，乃是中共式的地方自治。

首先中国大陆现行的民族区域自治制度是来自中央政府的权力下放，这仅仅是授权性的分权，是授予地方对某些事务的一定程度的管辖权，而最后的决定权仍然在中央政府。就地方事务的治理分歧而言，民族区域自治制度中的自治地方必须服从中央政府，而不是独立地依照法律制衡中央政府。当然，法律法规虽然多，但也它们并没有赋予民族区域自治地方以制衡的权力。另一方面，中国大陆是中国共产党一元化领导的国家，不容挑战。这就决定了无所不及的庞大党务系统在实际的政治运作中起着高于中央政府的、最终的决定性作用，在这样一种情况下，即便有了地方制衡中央的法律法规，也是摆设而已。前苏联的一党专制就是例子。前苏联共产党统治的七十年中，各联盟共和国都具有宪法确定的分离权力，但因为苏联共产党的严密控制，不仅允许各加盟共和国从苏联分离出去的的宪法条文完全是一纸空文，而且各加盟共和国连基本的实际自治权力都少的可怜。直到苏联共产党被解散，各加盟共和国从前苏联分离出去独立建国才成为可

[33] 乌兰夫与《民族区域自治法》
[34] 曾成贵，2007,《民族自决与民族区域自治:中共民族政策的历史考察》
[35] 《求是理论网》我国民族区域自治制度的历史及其发展

能的。

其次，中国大陆所谓的民族区域自治缺少相关的“辅助性原则”而这个原则是现代自治制度的基本原则。辅助性原则（the principle of subsidiarity）原则主张个人首先应自负其责，只有个人无能为力时，公权力才予以介入，而在公权力内部，也应先由下级政府承担解决问题的责任，当下级政府无能为力时，更高的政府才予以介入，直至中央政府。权力来自人民就只能是这样的顺序。在中国大陆，最高权力的合法性问题并没有通过选举制度和地方自治制度予以彻底解决，这就一直存在着一种本末倒置的现象：所有的社会权力和地方权力都来自中央的放权。如果中央不松绑，地方连基本税收的权力都不存在，社会正常表达的权利更是被限制。这是中国大陆的现实。

（六）

总而言之，社会自治和地方自治不是简单的社会治理的技术问题，而是个严肃的宪政问题。在当前的中国大陆，尤其是这样。人民如果不是这个国家的主权所有者，那么权力和更高的权力就不可能出自人民，也就不会有来自人民的社会自治和地方自治。好在世界潮流、浩浩荡荡，好在一个伟大的转型时期就要来临，中国社会的主要问题都将会放在宪政民主的制度框架下得以解决。当然，鉴于中国的历史和现实情况，确立中国的宪政民主制度显然是一件非常复杂的庞大工程。至少存在两个巨大的难度。

就地方自治制度的确立而言，我们中华民族面临着西藏问题、新疆问题、台湾问题、港澳问题等等，这些地方的问题与传统政区的问题有诸多不同，而传统政区的各地区之间也存在着各种不平衡，它们都有不同的权利诉求，而且一定是差异巨大。那么中国未来的中央与地方将如何建立关系？这就存在一个难度。众所周知，在当今世界有诸多联邦制国家，其在联邦成立之前，各成员单位基本上为拥有主权的政治实体，它们在联合组成联邦制国家时，各自把权力一部分必须以明示的方式转让给联邦，其余权力则由各成员单位保留行使，故联邦制中各成员单位的权力是其本身固有的，并非来自于联邦政府的授权[36]。而中国无论在历史传统还是在政治现实方面，主要地都是一个中央集权的、大一统的国家，并没有独立的成员单位可以坐下来商量联合的问题，然后形成一个类似联邦制的国家体制。这就是另一个难度。

在以上两个难度做为前提的情况下，中国社会在未来的转型中如何实现横向分权和纵向分权，建立一个类似联邦制的现代化国家呢？我觉得可以借鉴英国解

[36]徐会平、民族区域自治权研究——中央与地方关系的视角、中国知网、山东大学硕士论文、2007.3

决北爱尔兰问题的经验、丹麦解决格陵兰岛问题的经验、加拿大解决魁北克问题的经验等。它们给出的经验就是中央与地方关系的多元化。而中国未来的问题甚至要比他们复杂得多，也就应该学习他们处理民族问题的经验，实现普遍的地方自治，并实现地方与中央关系的多元化。这样一来，在未来的制度框架中仅用一个美国式的联邦条约文本也许是不够的，那么就多用一些吧！比如西藏等地区可以用他们喜欢的方式与中央建立比较松散的、更多自治的关系，河北等地区也可以根据自己意愿与中央建立比较紧密的关系，台湾地区甚至可以保留自己的军队和相对独立的外交等等。但是，各地区之间虽然与中央的关系不同，却不能妨碍人民的基本自由，不能设置国内的政治、经济和文化障碍，必须保证各地区人民自由流动、迁徙。这又和当前共产党的国家统一方案不同，因为他们的统一方案不是对人民开放的，而只限于统治权的统一，他们不允许包括台海两岸、陆港和陆澳之间的人民自由流动、迁徙。我提出的这个思路还有一个好处，就是以前从中国分离出去的地区，还可以在适当的时机依照自己愿意的方式回归中华民族大家庭，互相帮助，共同繁荣，并促进全人类的福祉。

其实，我们中国人是有智慧解决自己的问题的，民国时期的自治运动虽然短暂，至今给人们留下的印象主要恐怕就是联省自治和军阀割据，但其中也做了非常多的有益探讨是有益实验。现在的世界早已今非昔比，联合国文献给我们提供了更多普世价值的营养，而各先进国家也有更多现成模式可以考察、借鉴，那么我相信中国人民有智慧在保证国家统一和人民自由的情况下实现中央与地方关系的多元化，建立一个类似联邦制的体制，以此求得各地区、各民族在中华民族的大家庭中共同发展，各展宏图。

展望未来，我们的希望在公民社会。公民社会是以自由为本位价值观、是以平等公民权利为基础的、以自治和开放为特征的多元化社会。以宪法约束政治，用政治建设法治，以法治寻求公正，为公正捍卫民主，以民主保障权利，由权利抵达自由，这就是从宪政到自由之间的脉络，这样的脉络就是公民社会的脉络。也就是说，自由、民主、法治和宪政的总和，就是公民社会。[37]

主题六：别国处理民族问题有什么教训和经验？

【摘 要】与前苏联结局类似的国家，除了前南斯拉夫，还有前捷克斯洛伐克。它们分裂的过程各有不同，但分裂的共同原因就是：一，列宁主义的民族自

[37] 张辉《从自由价值到宪政民主的必然逻辑》

决权理论；二，民族识别政策、民族不同对待政策和民族隔离政策，以及由此引起的民族矛盾；三，以“民族”为单元建立“自愿加盟、自由退出”的联邦制；四，党国一体的社会制度，党的崩溃使自由退出权从理论变为现实。

【关键词】前苏联；前南斯拉夫；前捷克斯洛伐克；分离主义；解体；分裂民族自决权；联邦制；

（一）

戈尔巴乔夫在 1987 年 11 月出版的《改革与新思维》中写道：“在连世界上最发达的国家也没有消除族际怨仇这个背景衬托下，苏联是人类文明史上真正独一无二的典范。……我到过苏联的一些共和国和民族地区，在同当地人会见时，每一次都使我进一步相信，他们珍视并感到自豪的是，他们的民族属于一个多民族大家庭，他们是一个在人类进步中十分重要的、幅员辽阔的伟大强国的不可分割的一部分”。仅仅四年后，1991 年 12 月 25 日，苏联总统戈尔巴乔夫宣布辞职，将国家权力移交给俄罗斯时任总统叶利钦。第二天，苏联最高苏维埃通过最后一项决议，宣布苏联停止存在。至此，苏维埃社会主义共和国联盟土崩瓦解，分成了若干个国家，一个曾经包含十五个加盟共和国的强大共产党帝国就此不复存在。

而就在这同一年，1991 年 12 月，欧洲共同体马斯特里赫特首脑会议通过《欧洲联盟条约》，通称《马斯特里赫特条约》（简称《马约》）。1993 年 11 月 1 日，《马约》正式生效，欧盟正式诞生。很快，欧盟由最初的 12 个成员国，发展成了现有的 27 个成员国，人口 5 亿，GDP16.106 万亿美元。欧盟已经制定了一个单一市场，通过一个标准化的法律制度，其中适用于所有会员国，保证人，货物，服务和资本的迁徙自由。它保持了一个共同的贸易政策，包括农业和渔业政策，和区域发展政策。15 会员国已通过了一个共同的货币，欧元。现在的欧盟不仅在谋求货币联盟，而且在谋求财政联盟和外交联盟、政治联盟。虽然任重道远并坎坷诸多，但其在一步步前行。

1991 年的苏联解体使全世界目瞪口呆，不仅震惊了全球政界，也对学术界造成巨大冲击，甚至被西方社会科学界自认是“最大耻辱”。西方社会曾投入了巨大的人力和财力研究苏联，但是居然没有一个西方学者在事前对苏联的解体做出任何预测。在 1991 年前的西方学界，学者们偏重对苏联社会内幕的研究和高层政治的推演，他们甚至热衷于判断苏联经济何时崩溃一类的问题，却严重忽略了苏联社会的少数民族问题。

现在回头去看，我们不得不重视一个显著的事实：苏联是把民族单元作为联邦结构的基础的第一个现代国家，它开创了——把民族原则作为联邦结构的基础——的先河，并影响了其他国家（南斯拉夫等）的联邦制度构建。苏联解体当然有它的政治和经济原因，但苏联当局的民族政策以及由此引发的民族分离主义情绪显然也是苏联解体的重要原因之一。

（二）

在十月革命以前，列宁、斯大林为了发动沙皇统治下的各少数族群参加反对沙皇的斗争，宣布他们都是“民族”并应当享有“民族自决权”，可以自由地脱离俄国并建立自己的独立国家。

布尔什维克在民族问题上提出的“民族自决权”纲领在各少数族群中深入人心，十分有效地动员了沙皇统治的各部落和族群加入到起义和革命的行列中，这就导致在十月革命成功后很长一段时期内，许多地方陆续自发组建以“民族”为名义的苏维埃政权机构。面对自己提出的“民族-民族自决”的意识形态原则所造成的现实后果，列宁和布尔什维克选择了一种历史上从来没有的国家形式，以“民族”为单元的联邦制。

但是，列宁和布尔什维克对民族政策显然采用了阴谋论的态度和工具化的做法。列宁和布尔什维克一方面鼓吹列宁式民族自决权，鼓励各民族独立建国，一方面又宣称“无产阶级不能赞同任何巩固民族主义的做法，相反地，它赞同一切帮助消除民族差别、打破民族壁垒的东西，赞同一切促使各民族之间的联系日益紧密和促使各民族溶合的东西”。[38]这是列宁在十月革命前就说过的话。

列宁的真实想法是，首先要让布尔什维克掌握政权，然后再削弱民众的民族主义情绪就易如反掌。十月革命胜利以后的历史发展不同于列宁的设想，在经历了国内战争、多国干涉、严酷的党内清洗和第二次世界大战以后，前苏联非但没能消除民族差别，更是制度化地加强了民族壁垒。前苏联的民族政策决定了它不是一个民族大熔炉，而是民族分离主义的孵化器。

在沙皇俄国时期，帝国臣民中包括了在血缘、语言、宗教信仰、历史上政治归属、社会组织等方面十分不同的许多群体，政府和民间对这些群体也有习惯性的称呼，但是就具体居民的身份而言，群体名称的涵盖范围并不完全一致，有时是多元的和部分重合的，各群体的人口边界也相对比较模糊。但是在斯大林领导下的"民族识别"过程中，政府把各群体的名称明确化，每个国民的身份证上都明确标出自己所属的"民族身份"，这使各群体成员的人口边界彻底清晰化，根据人

[38] 《列宁全集》

口规模把各群体在政治体制中划分为不同的"等级"，被授予各自相应的"自治地区"。正是在这一过程中，原突厥斯坦被划分为五个"民族"，苏联全体国民被政府划分为一百多个"民族"。

斯大林积极论证并推行了列宁的民族政策，对苏联国民进行了严密的身份识别，每个苏联国民都有了来自官方的民族身份，它使各群体成员的人口边界彻底清晰化。在前苏联的各种制度和政策实施中，每个苏联国民有自己的“民族地位”和“民族权利”，也有了属于自己“民族”的共和国。前苏联中央和各民族共和国都有培养“民族干部”的学校，各民族共和国也是“民族干部”占有主要领导位置。更要命的是，前苏联在政治建构中为每个民族都设立了不同级别的共和国或自治州，使每个民族都拥有自己的“民族领土”，并以自己“民族领土”代表的身份加入苏联和苏联的政治生活。我们知道，前苏联并不是一个开放社会，各地区和各加盟共和国之间缺少现代社会中应有的人口流动，这就为现代社会中应有的民族交流和民族融合又制造了一层障碍。当苏联的中央政府为为每个民族划定了相应的“民族领土”后，各民族又不得不固定在自己的“民族领土”上，这样一来，各民族原本模糊甚至完全不存在的“领土意识”就被共产党构建出来了。

在列宁主义理论引导和苏联制度培育下，不仅各族民众的“民族意识”得到持续强化，各民族的干部集团也在“本民族”的教育体系中被培养出来，并在“民族领土”上逐步结成“民族集团”。这些“民族集团”在苏联共产党强大的时候，臣服于苏联共产党，并以苏联共产党为核心参与苏联的政治生活，而当苏联共产党对苏联社会失去控制的时候，他们迅速以“民族领土”代表的身份展开权力博弈，进而谋求独立建国。所以说，列宁的民族理论和苏联式的民族政策本身就是国家分裂的祸根，它们在培养统一国家的掘墓人。

（三）

前南斯拉夫和前苏联的分裂过程虽然不同，但铁托不过是另一个小斯大林，南斯拉夫不过是另一个小苏联。铁托和其他独裁者一样，喜欢在理论上标新立异，他声称自己的南斯拉夫是独特的“自治社会主义”，而究其实，铁托也无外乎是个列宁主义者。

前苏联和前南斯拉夫都是依据列宁主义民族理论建立起来的“社会主义联邦”，它们都是在一党专制下先搞民族识别，再搞民族领土，然后搞出个以“民族”为单元的联邦制。南斯拉夫依据列宁主义理论拼凑的这种联邦制在铁托的铁腕统治下貌似安然无恙，一度是民族大团结的热烈气氛。但是铁托一死，共产党的控制能力急剧下降，积累已久的民族主义情绪不久就爆发了，各民族和各共和

国间的冲突不断加剧，最终导致南斯拉夫在 1991 年开始解体。在经过战乱后，一个小小南斯拉夫又分裂成了六个独立的小国。

与前苏联结局类似的国家，除了前南斯拉夫，还有前捷克斯洛伐克。它们分裂的过程各有不同，但分裂的共同原因就是：一，列宁主义的民族自决权理论；二，民族识别政策、民族不同对待政策和民族隔离政策，以及由此引起的民族矛盾；三，以“民族”为单元建立“自愿加盟、自由退出”的联邦制；四，党国一体的社会制度，党的崩溃使自由退出权从理论变为现实。

与上述三国相比，中国在未来的社会转型中是否存在国家分裂的可能性呢？我们把上述三国解体的四个原因对比于中国就可以初见端倪。第一个原因对比，列宁主义的民族自决权理论，这个在中国官方的民族理论中是存在的，至少是暗含的，而中国民间社会也受之诸多误导；第二个原因对比，民族识别政策、民族不同对待政策和民族隔离政策，以及由此引起的民族矛盾，这些问题在当今中国都存在；第三个原因对比，以“民族”为单元建立“自愿加盟、自由退出”的联邦制，这个制度背景不存在，并且中国的民族区域自治制度本质上是区域自治，而非民族自治；第四个原因对比，党国一体的社会制度，党的崩溃使自由退出权从理论变为现实，中国虽然有民族区域自治制度，但自治区域没有自由退出权。通过以上四项对比，我可以得出自己的结论：中国在未来的民主化转型中民族问题喜忧参半，但发生国家解体的可能性很小，而发生民族冲突和地方骚乱的可能性很大。

前共产党国家实现民主转型的很多，也并非全部是分裂解体的结局。保加利亚和罗马尼亚在政治变革的过程中就保证了国家的统一和领土的完整。所以中国的政治家和转型理论研究者不必对国家分裂的问题过多担忧。一方面，我们不必误导公众说，民主转型就会导致国家分裂，另一方面，我们也需要对未来多一些信心。

从人类发展的历史经验看，一个统一国家对社会发展和人民福祉的好处是显而易见的，要不，美国也不会成为合众国，欧盟各国也不会向更多意义的统一共同体迈进。所以每一个中国人，无论在任何情况下都不应抱有分裂国家的想法，我们可以在中华民族的大家庭里共同发展，在平等公民权利的基础上实现每个国民应有的的人生价值。

（四）

从前，有一位美国人到了苏联，当地居民问他是哪一个民族？这位美国人回答：“我是美利坚人”。苏联人不理解他的回答，就就一直追问，直到这位美国人

回答出身于某一民族后，这位苏联人才满意。

上面这则故事对很多人来说可能意义不大，但对转型政治家和民族问题研究者来说则意义非凡。美国是当今世界的人类种族博物馆，也可以叫民族博物馆，那么为什么美国人明明白白知道自己是美国人，却很容易就自我淡化了自己“族性”呢？这就是理论和制度引导的结果。

对民族身份，不进行法律上的或官方的认定，而以公民身份为原则对全体国民给予完全平等的待遇，这才是真正的民族平等。这种意义上的民族平等，理应成为中国人的根深蒂固的信念和争取的目标。

对于当局者来说，取消来自官方的民族识别，这不仅是修正中国民族政策的第一步，也是最终一步。

望全社会深思。

主题七　中国公民运动如何对待民族问题？

【摘　要】建设一个伟大的现代化国家，就要促进伟大的社会转型；就要在伟大的社会转型中推动现代化的公民运动。现代化的公民运动一定是一场伟大的爱国运动，一定是承担着对整个国家的历史责任。所以，中国的公民运动不仅要反对包括民族政策在内的专制政治，也要警惕分离主义思潮对社会转型的干扰。

【关键词】维权运动；中国公民运动；公民社会；分离主义；伟大的现代化国家；

（一）

中国共产党人满怀马列主义对社会进行革新的美好理想，经过艰苦战争在中国大陆建立了一党专制的政权，至今六十余年。中共执政的六十年分两个阶段，第一个阶段是前三十年的所谓社会主义改造，中国共产党人以“革命”和“不断革命”的名义不断挑起群众运动，有效压制了一切企图向当权者进行挑战的党内外力量，最终使全体中国人民的政治、经济、文化和其他社会权利遭到赤裸裸的掠夺，一切政治的、经济的、文化的和其他社会的权利全部垄断于党国体制下，“人民”拥有一切，个人则一无所有；第二个阶段是后三十年所推行的“邓氏改革”，以“建设中国特色社会主义”的名义对社会变革进行探索，谓之曰：“摸着

石头过河”，经过多次阵痛之后，所谓的“邓氏改革”在事实上完全成了对前三十年掠夺成果的分赃，导致了中国社会形成了一个以党权为核心的权贵阶层。

中共执政的前三十年是党内外权贵以革命的名义掠夺，至 1978 年已经将中国人民的权利从政治上、经济上、文化上和社会各方面掠夺殆尽，亿万人民除了是个“螺丝钉”以外就什么都不是了，那么它们就不能将掠夺再继续下去了，于是不得不进行“邓式改革”；中共执政的后三十年是党内外权贵以改革的名义分赃，前三十年进行了彻底的掠夺，使一切资源与权利都收拢在权力周围，改革是要做什么呢？就是以“中国特色的社会主义”做为幌子走回头路，实行私有化或者是变相地实行私有化，而实际上就是权贵化和买办化，于是到了今天，脏源即将枯竭，分赃即将终了，一场新的社会变革似乎不可避免地要开始了。

（二）

细观中国社会近几十年的变化，尤其是六四事件以后这一时期的变化，人们可能会发现解构与建构在中国社会同步演进。六四事件对中国社会政治演进来说是一个分水岭，在六四事件之前政治反对运动是弱小的，而且通常是依附于专制体制的，大多数政治反对运动的主导者和参与者都来自于共产党的政治体制之内，甚至就是共产党员们。但是六四事件之后，情况发生了显著的变化。在 1989 年 6 月 4 日以后，中国大陆的政治形势在开放与封闭之间来回游荡，但国际局势发生了翻天覆地的变化，苏联和东欧各国接二连三发生了政治翻盘现象，这些现象证明了国际共产主义运动的失败，说明了自由是人心所向，民主是世界大势。与此国际大气候向适应，中国大陆的政治形势产生了一个标志性的变化，这个标志性的变化就是——独立的政治反对派诞生了。

六四事件之后，中国大陆独立的政治反对派诞生了，他们虽然是在汩汩血泊和惨败中诞生，但是这个诞生的意义是非凡的。中国大陆独立的政治反对派诞生标志着中国向宪政民主开始转型，标志着一个新的趋势明朗了，一个新的方向清晰了，一个新的力量登上舞台了。在这样一个时刻，中国大陆社会发生了全面的社会分裂，这种分裂不再象以往那样是中共党内的分裂引起的，而是社会自觉的分裂。中国大陆社会自觉地分裂成了两个部分，在政治上这两个部分是反对现行制度和拥护现行制度的，在经济上这两个部分是既得利益者和不得利益者，在社会结构上这两个部分官方和民间。在这样一个分裂的社会，解构与建构的过程真正开始了。解构属于官方的过程，建构属于民间的过程，解构过程和建构过程在赛跑。如果解构过程完成了，而建构过程失败了，那么中国社会将再次陷入危险的境地。

当然，在大多数社会活动人士看来，转型是必然的，转型的方向是自由民主的社会制度，这也是必然的。同时有一个判断大致也获得了普遍的认可，那就是中国民间社会将在未来的社会转型中发挥至关重要的作用，甚至是决定性作用和主导性作用。《零八宪章》发布以后，中国的政治反对者虽然没有集结起来，在一定程度上却表现得更加多元化了。这并不出乎我的意料。走向自治，走向开放，走向多元化，这是社会大势，不可阻挡。多中心、多格局、多秩序、多元化，这"四化"不仅反映在中国民间社会的发展上，也体现在当代中国的公民运动中。《零八宪章》结尾处这样谈到公民运动："我们本着勇于践行的公民精神，公布《零八宪章》。我们希望所有具有同样危机感、责任感和使命感的中国公民，不分朝野，不论身份，求同存异，积极参与到公民运动中来，共同推动中国社会的伟大变革，以期早日建成一个自由、民主、宪政的国家，实现国人百余年来锲而不舍的追求与梦想。"[39]

大致以《零八宪章》的发布时间为分界，此后的中国公民运动体现出了一些新的时代特征。许志永在《新公民运动》一文中对此描述：新公民运动的"新"，是指新的历史条件、新的行为模式和新的自由秩序。新公民运动包括正在进行的各种社会运动和政治运动：草泥马运动，被拆迁户运动，反户籍隔离运动，64静思节运动，信仰自由运动，拍客运动，环保运动，食品安全运动，参选人大代表运动，微博打拐运动，反垄断运动，反贪腐运动......以新公民精神凝聚社会运动和政治运动。[40]

（三）

无疑，无论中国民间在未来的社会转型中将起到什么作用，中国社会都需要一支健康的、积极向上的、有责任的、有能力推动社会前进的民间力量，只有这样的民间力量才能推动健康的、积极向上的、有责任的、有能力中国公民运动。健康的才是有能力的，积极向上的才是有能力的，而负责任的才是符合这个社会需要的。只有责任才能代表着方向，方向确定之后，运动就是一切。

面对民族问题，中国公民运动也是有责任的，而且任重道远。

我们知道，中国共产党关于民族自决的主张与当时共产国际关于殖民地和民族问题的主张以及列宁对民族自决和联邦制国家的构想一脉相承的[41]。其之所以提出民族自决的主张，一方面是由于苏联为当时唯一的社会主义国家，而中国共产党作为位于莫斯科的第三国际的中国支部，接受其领导，苏联的相关政策自然

[39] 《零八宪章》
[40] 许志永《新公民运动》
[41] 王柯、民族与国家、中国社会科学出版社、2011、P249-252

成为中国共产党的政策样板；另一方面，民族自决政策也应对于当时的中国国内的政治需求。当时中国共产党的主要对手和敌人是国民党政府。如果从中国共产党一贯的阶级分析的方法出发，那么，就必然从阶级斗争的观点来看待民族问题，只要有利于打败对手——国民党政府的统治，那么手段就可无所不用。1935 年 8 月沙窝中央政治局会议上通过的“中央关于一四方面军会合后的政治形势与任务的决议”指出，在少数民族中党的基本方针是“无条件地承认他们有民族自决权，即在政治上有随意脱离压迫民族即汉族而独立的自由权，中国共产党与中国苏维埃政府应实际上帮助他们的民族独立与解放运动。反对帝国主义国民党、反对他们的内奸卖国贼、土司喇嘛与他们自己剥削阶级。”[42]同时，“民族自决”的口号，又具有理想主义色彩，作为政治宣传的口号和工具，对少数民族来说，是具有极大的诱惑力和号召力的。

但是，随着取得政权的目标渐行渐近，其逐渐抛弃了原有的联邦制和民族自决权的理想，开始从作为当政者的角度来重新考量边疆民族政策。传统的王朝时代开始的国家统和目标重新被奉为首要原则，同时又加入了现代国家主权的内容，其要建立的是“由中国各民族组成的统一的现代国家”。但是，其现实的民族政策，又不能脱离原有的理想化政策太远，因此，中国共产党转而提出民族区域自治来取代原有的民族自决。民族区域自治实际上作为一种妥协形式，目的在于在于吸纳民族自决的能量，以求阻止民族自决的真正实现。即以民族区域自治的形式排除了民族自决的选择路径。

由此可见，中国共产党人在当政以前把少数民族和民族政策当做自己夺取政权的工具，而在当政之后又把民族政策当做控制社会的手段。目标并非人民的福祉。

中国当代的公民运动应当是一场责任运动，它不能像共产党那样工具化和手段化地对待中国的民族问题。一切考量都要从人的自由、人的价值、人的福祉出发，一切考量都要从中华民族的发展出发，一切考量都要从普世价值出发。

（四）

西藏 3.14 事件和新疆 7.5 事件发生后，中国的社会各界反响强烈，全世界的媒体也予以聚焦，人们对暴行纷纷谴责。对此，中国民间社会也发出了自己强有力的声音，要求中国政府尊重人权，尊重普世价值。但是，这里面少量的杂音也浮出来了。有个别自由派人士和海外流亡人士坚定地支持民族自决权，支持藏族和维吾尔族独立建国。他们认为这也是普世价值。非如此，就政治不正确。那么，

[42] 中国人民大学中共党史系资料室、中共党史教学参考资料（二）、人民出版社、1979、p41

是这样的吗？显然不是。单一民族排斥其他民族而独立建国，是一种原始的、落后的思维，这在现代社会根本不可能。中国的现行法律关于民族问题与前苏联和前南斯拉夫有些不同，它没有提供这样的合法性前景，这是其一；其二，单一民族进行排他性独立建国，也没有相关的联合国文献予以足够合法性支持。所以说，支持一个民族进行排他性独立建国，这其实是不负责任的态度。

藏族人和维吾尔族人的人权受到侵害，我们必须坚定地予以声援，这是一方面。另一方面，藏族和维吾尔族的个别人士提出的独立建国主张，我们也必须坚决地予以反对。这应该是中国公民运动应有的鲜明态度。

不可否认的是，西方政治家在这一方面比我们很多人成熟，值得我们学习。

（五）

所谓民族自决权，就是特定疆域中的所有人民在不违背国际法的原则下有建立民族国家的自由，有权利根据自己的意愿选择和确定本国政治、经济和文化制度。它不应该是某个特定“民族（Volk）”的自决权，而只能是特定疆域中“所有人民自决权”。

但是，中国人长期受到列宁主义的民族理论的灌输，思想基因都发生了很多改变。个别自由派人士和海外流亡人士坚定地支持民族自决权，支持藏族和维吾尔族独立建国，他们认为这也是普世价值，并以为这样就是政治正确。从根本上讲，乃是受了列宁主义民族自决权理论的荼毒。

在前苏联和前南斯拉夫等地区的分离主义者的成功经验鼓舞下，在西藏和新疆都存在着一股分离主义势力，藏族和维吾尔族的个别人士提出的独立建国主张，他们所拿起的理论武器就是民族自决权理论，而且正是列宁式的民族自决权理论。在可以观察到的视野里，中国的民族分离主义者始终把列宁式的民族自决权当成“法宝”，坚持每个民族都有建立自己的独立民族国家的权利。这属于饮狼奶而不自知。面对专制政权，每个中国人都是待宰的羔羊，为什么一定要饮狼奶呢？

当今世界进入了全球化时代，有人已经把未来的图景描绘成“地球村”了，各国、各地区和各民族政治、经济和文化联系空前加强。随着时代的前进，他们不得不更多地相互依存，以求得更好的发展。全世界人民进入了一个大交流、大融合的时代。在这样一个时代，几乎所有的民族都是杂居在某个特定区域，或者分居在世界各地。传统意义上的“民族（Volk）”还如何排除其他民族而独立建国？根本没有办法独立建国了，这是现实。包括俄罗斯和中国在内的各国少数民族分裂势力大多在国内遭到残酷镇压，在国际上也只是得到一些人权关注，而得

不到任何涉及独立建国的政治支持，这也是现实。

（五）

近现代以来的全球政治实践证明，传统意义上的“民族（Volk）”独立建国只是一个神话而已。“一个民族一个国家”更是痴人做梦。世界上大多数的民族国家（nation-state）都不是“纯粹的民族”。排斥其他民族，而以单一民族为独立建国的单元，没有任何现实可能性，也没有任何合法性，它必然得不到必要的政治支持，是注定要失败的。

是的，个别自由派人士、个别流亡人士、个别民族分离主义者可以说，前苏联和前南斯拉夫的先辈们就成功了，可以借助他们的经验，实现西藏和新疆与中国的分离。但是我要提醒一下，中国与前苏联和前南斯拉夫不一样。一方面，中国是一个传统的大一统国家，“大一统”的思想毕竟是社会主流思潮。这还不重要，另一个重要的方面是：当前的中国不是前苏联和前南斯拉夫那样的联邦制国家，宪法基础完全不同，它在法理上没有为分离主义提供合法性。前苏联和前南斯拉夫的分裂，是有国内法的合法性支撑的，是有法律背景的。前苏联和前南斯拉夫的宪法是允许少数民族联邦成员分裂国家的。这就和中国当前的情况大不一样，中国《宪法》和《中华人民共和国民族区域自治法》实际上已经申明，中国的民族区域自治，是区域自治，而非民族自治，它们也没有赋予民族自治地方独立建国的前景。这是中国的转型政治家必须注意的一点，而这一点恰恰是中共理论家由于政治实用的原因所没有说清楚的。当然，我并不是说中国没有分裂的可能性，而是说这种可能性比前苏联和前南斯拉夫要少得多。相反，我认为中国的专制制度维持的时间越长，中国错误的民族政策延续的时间越长，中国分裂的可能性就会越大。

从人权的角度出发，主张藏族和维吾尔族独立建国，也并不符合保护人权的精神，更是违背人人平等的精神。当今的西藏和新疆都是民族混居区，无论是什么原因造成了这样的混居局面，都不能改变民族混居的这一事实。在这样一种情况下，主张单一民族独立建国必将侵犯其他民族成员的人权，必将导致更大的人权灾难。

我们知道，中国也有民族分裂主义势力，西藏、新疆和内蒙都有。西藏情况特殊一些，是当今世界少有的民族净土，大部分人口都是藏族，占总人口 90%左右，在这样一种情况下，藏族是不是可以要求独立建立藏族国呢？答案是不可

以，因为藏区各民族人民已经混居。如果藏族可以要求在藏区独立建国，那么在西藏生活的其他民族也就同样可以要求在全藏区独立建国。不能因为别的民族人口少，或者来得晚，就剥夺了他们对这片土地的权利。任何一片土地，居住其上的各民族人民有一样的权利，这才符合人人平等的精神。对于新疆的维族和内蒙古的蒙古族来说，就更是同样的道理了。

中国走向自由、民主、法治和宪政的公民社会，这是潮流，谁也不能阻挡。无论是谁来主导，社会转型都是必然的。在这个社会转型的过程中，我想任何一个负责任的政治家，不论他来自官方还是来自民间，都责无旁贷地要维护国家的统一。不是在将来，而是现在就要警惕分离主义思潮对社会转型的干扰。

（六）

爱国主义虽然也称之为主义，但它主要是一种情怀，一种感情形态的东西。如果你要问那些哲学家，爱国主义是什么？唯物的哲学家会告诉你因为国家是客观存在，而你又在这个国家里，那你就不能不产生爱国情怀，你就不能不爱这个国家里的山和水，也不能不爱这个国家里的人，因而爱国主义是国家存在的必然产物；而唯心论哲学家则会则告诉你，因为你有思想，你用思想的触角能感受到国家的存在，所以心里会出现一种叫做爱国主义的东西。爱国主义不是民族主义，真正的爱国主义首先是“爱”，爱国家，爱这个国家的山山水水，爱居住在这个国家的人民，这符合“自由、平等、博爱”的普世精神，民族主义则包含着民族优越感，包含着对其他民族、其他国家的不平等对待，甚至歧视。

美国人很爱美国，法国人很爱法国，日本人很爱日本，韩国人很爱韩国。比如说美国吧，成为美国公民的八个步骤，最后一个步骤就是入籍宣誓，一定要效忠美国，才能正式成为美国公民。如果美国移民局批准了你的入籍申请，那么你必需参加一个典礼仪式，宣誓效忠加入美国国籍。移民局会通知你参加宣誓典礼的世间和地点。在这个仪式当中，政府官员会清楚缓慢地读出誓言的每一部分和要求你跟他一起重复该誓言。宣誓过后,你就已成为美国公民.在宣誓之后你会收到一本关于您的归化美国国籍的证书。

在专制体制下，爱国也是一种必须争取的权利，如果对这种权利轻言放弃，那么我们追求的权利也是不完整的。首先我们要立足一点，这个国家不是专制统治者的，而是我们每一位公民的。抱着这样一种态度才是负责的态度，才符合我们所主张的人民主权论。专制统治者何许人也？他们是国家的叛徒而已。即便从现代法理上来讲，政府作为行使国家主权的机关，作为国民的代理人，它违背了国民的意愿就意味着对国家的背叛。

（七）

现代政治是多元政治，多元政治的秩序最终又必须建立在共识之上，同样的，中国公民运动也是多元的社会运动，多元的运动也必须建立在共识之上，而爱国主义就是中国公民运动的共识之一。历史上单纯的民主运动极少，民主运动大都是借助具体的权利诉求、爱国和反腐败展开的运动。东欧国家颜色变了，其变化来源于人们对国家的热爱；韩国颜色变了，其变化中也包含着对国家的热爱；甚至台湾的民主化都有类似的因素，比如台湾的党外运动中最响亮的口号就是“爱台湾”。 读历史你会发现，民主活动家都是爱国者。鄙视爱国的人最多的恰恰不是民主活动家，而是骑墙派，投机分子和犬儒主义者。我相信，中国的公民运动也不会例外，它一定是一场伟大的爱国运动。

自由人士、海外流亡人士和少数民族的运动人士必须举起爱国的旗帜才能与整个社会站在一个共识之上，才能实现自己的愿望，建立一个自由和民主的国家。

一个国家要想成为伟大的现代化国家，首先，它应该是统一的，而不应该是四分五裂的；其次，它应该是独立的，其内政是不受制于其他国家的；第三，它应该是民主的，而不能由一个人或一个小团体决定国家的命运；第四，它应该有一套适合个人发展的政治架构和法治体系。这四个条件缺一不可。如果这几个条件缺少一个，即使一个国家实现了工业化或经济现代化，或者依赖丰富的自然资源使国民过上比较富裕的生活，都只能算作“畸型现代化”，参与发动第二次世界大战的德国和日本就是这种“畸型现代化”的范本。“二战”以后，德国和日本都重新制订宪法，采行宪政民主政体，重新成为伟大的现代化国家。

从当前中国的实际情况来看，自 1949 年中共在大陆夺取政权后，应该说上述的第一个条件就不具备，海峡两岸还在分治状态，西藏新疆的分离主义者也日渐活跃。第二个条件只具备一半，表面上中国的内政是独立自主的，但因为台海分治和民族自治地区的乱状而往往受制于人，当然，这多半是统治者自取其辱;第三个条件和第四个条件也不具备，这正是转型的重要任务。四个条件中最关键的是后面两个，只要我们国家能实现民主，建立法治，我相信前两个条件也会随之具备。然后，一个伟大的现代化国家将会在不断发展中展现在国人面前，中华民族也将真正屹立于世界民族之林，为人类做出较大的贡献。

（八）

建设一个伟大的现代化国家，就要促进伟大的社会转型；就要在伟大的社会

转型中推动现代化的公民运动。现代化的公民运动一定是一场伟大的爱国运动，一定是承担着对整个国家的历史责任。所以，中国的公民运动不仅要反对包括民族政策在内的专制政治，也要警惕分离主义思潮对社会转型的干扰。

针对中国的民族问题，我认为，中国公民运动应该恪守如下八项原则和主张：

一，坚决反对任何来自官方的身份识别，包括民族识别、城乡识别和阶级识别。借鉴文明世界解决民族问题的既得经验，中国公民运动坚决要求取消长期以来实行的官方民族识别政策，应该认识到民族识别和民族划分本质上就是民族隔离制度，它使各民族国民在认同感和归属感上与其他民族产生隔离，是一种取自苏联的罪恶制度。中国公民运动坚信：国民待遇应该是一致的和平等的。只有公民才是社会的基本单元，只有公民社会才是人类的未来出路。

二，坚决推动平权运动。平等公民权，取消不合时宜的民族优抚政策，对少数民族实行的优抚政策包含着对国民的不同对待，本质上是一种民族歧视政策，它不仅歧视优抚政策之外的民族，同时也歧视正在享受优抚的民族。一个公民，不论他属于什么民族，都不是一党一派的战利品，不需要象对待战俘一样去“优抚”。我们需要的是平等公民权利，并对弱势公民进行必要扶助，但扶助弱势公民和实行民族“优抚”政策不是一个概念。我们主张：落实联合国文献对公民权利保护条款，实行民主和法治，不分族群、肤色和性别地保障每一个公民的政治、经济、社会和文化的权利，保障他们在中华大地上自由生活和管理社会的权利。

三，坚决反对任何形式的人权迫害，包括对少数民族公民的人权迫害。中国公民运动认为，中国少数民族公民的人权问题，其根源不仅在于错误的民族政策，更在于中国大陆现行的社会制度，而后者则是根本。不能把少数民族公民遭受的迫害归咎于其他民族。中国公民运动提倡各民族人民共同努力，推动制度的变革，使之更符合联合国文献的要求。只有这样才能更快地改变中国的人权状况。

四，坚决推动社会转型，促进社会治理方式的改变，扩大地方自治权限，实现中央与地方关系的多元化和制度化。中国公民运动主张：在中华宪政框架下真正实行地方自治，激发地方的创造力，主要按照市场经济的规律配置各地区资源，保障各地区和各民族的公民能够享有属于自己的基本利益。

五，坚决主张信仰自由和宗教自治。信仰自由和宗教自治是中国民族问题的一部分，各民族公民都应该拥有信仰自由，信仰者团体有权利独立自主地管理宗教事务、独立自主地对外交往。坚决支持信仰者参与政治建设和各种社会活动。坚决反对政府对信仰者群体的迫害，坚决反对党派对宗教事务的非法干涉。

六，坚决反对城乡识别，城乡识别和民族识别交互在一起，更加恶化了中国的民族关系。中国公民运动应当主张：改革落后于文明世界已久的户籍制度，促进和鼓励各地区和各民族公民的自由迁徙和自由融合，应该让各地区和各民族人

民认识到他们不仅属于他们所生活的区域，而且属于泱泱中华，应该让他们认识到中华大地每一个角落都是他们安全又自由的家。

七，坚决反对民族分离主义者的分裂活动，坚决反对单一民族排斥其他民族、脱离中华民族进行独立建国的主张。这是中国公民运动毫不含糊的基本态度。中国公民运动希望未来的中国是一个自由的、独立的、统一的、开放的、繁荣的、伟大的现代化国家。

八，各民族公民应当一起努力，将中国建设成为一个伟大的现代化国家，使中国走上公民社会的道路。公民社会是以自由为本位价值观、是以平等公民权利为基础的、以自治和开放为特征的多元化社会。以宪法约束政治，用政治建设法治，以法治寻求公正，为公正捍卫民主，以民主保障权利，由权利抵达自由，这就是从宪政到自由之间的脉络，这样的脉络就是公民社会的脉络。也就是说，自由、民主、法治和宪政的总和，就是公民社会。

主题八 中国民族自治区域的前身——行省制度

【摘 要】从中国自身历史角度来看，这种中央集权化的国家整合，是对中华人民共和国政权建立以前的国家整合过程的延续。而中华人民共和国政权成立以前的各个朝代和中华民国政府对少数民族地区的中央集权化过程则是以行省制度这种政治形式的逐步确立和实施体现出来的。而正由于民族区域自治中的“区域性自治”建立于传统的行省制度的传承之上，故而，民族区域自治作为新型的政治形式，虽然放弃了行省制度的“名”，但是，在结果上则确立了对少数民族地区的直接统治的“实”。

【关键词】民族区域自治；行省制度；秦朝；元朝；明朝；清朝；中华民国；外蒙古；西藏；新疆；沙俄；前苏联；统一；

（一）

民族区域自治的目的是以通过给地方规定民族属性的方式，以地方自治来解决民族问题。但从中国共产党政权的民族区域自治特征来看，其采取了单一制国家结构形式的同时，并不以地方分权作为政治前提，因而，从整个趋势来看，其更倾向于通过民族区域自治的形式来完成中央集权化的、防止民族分离的国家整合目标。

从中国自身历史角度来看，这种中央集权化的国家整合，是对中华人民共和国政权建立以前的国家整合过程的延续。而中华人民共和国政权成立以前的各个朝代和中华民国政府对少数民族地区的中央集权化过程则是以行省制度这种政治形式的逐步确立和实施体现出来的。而正由于民族区域自治中的“区域性自治”建立于传统的行省制度的传承之上，故而，民族区域自治作为新型的政治形式，虽然放弃了行省制度的“名”，但是，在结果上则确立了对少数民族地区的直接统治的“实”。

早在秦朝时期，就通过重新划定行政区域，推行郡县制度来取代传统的封建制度来加强中央权力对包括边远地区在内的版图的控制。秦代时期全国划分为三十六郡，到东汉时期更增加为一百零五个郡，郡下辖县，郡县长官直接对中央负责。这成为此后一千多年间各个朝代以及民国政府时期地方行政区划和行政体制的蓝本。实际上，中国一直被称之为统一的多民族国家，也主要是得益于发端于

秦朝的这个国家整合过程。

（二）

到了元代，在地方行政制度方面，更创立了行省制度，即中书省及十一个行中书省（河南江北行省、陕西行省、四川行省、甘肃行省、云南行省、江浙行省、江西行省、湖广行省、辽阳行省、岭北行省、征东行省）。其中，各行省初为中书省的派出机构，后逐渐演变为固定的地方官府和地方的最高行政机构，作为中央的派出机构的性质则退居次要地位。行省制度相当于地方大行政区制度，取代了以前的郡县制度，成为中国古代王朝地方行政制度的重要变革。

同时值得指出的是，在重新划定地方行政区域（行省）方面，元代一反秦汉以来侧重山川地形或历史传承等因素的思维，刻意将自然与人文环境差异甚大的区域划属同一行省，同时将自然及人文环境接近的区域分别划入不同的行省之中，以减弱政区内自然生态特征与经济、文化及政治特征的趋同倾向，造成各行省"犬牙相入"、相互牵制的态势。

依"犬牙相入"模式划界的效应，首先是导致各行省无山川险阻可依，失去以往地方势力割据称雄的地理条件；其次，行省内部不易在文化、经济因素的驱使下，形成地方传统利益圈；再次，既阻断了地方传统和文化身分认同累积的过程，同时也阻碍了新的省籍认同的形成；最后，行省与所辖路、府、州、县间的统属关系并不固定，可视中央的政治需要随时调整。元朝的行省制度与"犬牙相入"划界模式，在遏止汉人地区的地方割据上证实有效，因而也被应用在强化对非汉人地区的控制之上。这些经验相当程度上影响了明、清、中华民国和中华人民共和国政府的政治思维。明、清两季在划定藏语区和其它非汉人聚居区的行政区域时，便大致沿用了相同的政策逻辑[43]。

针对少数民族地区的管理问题上，当时的行省已经覆盖了现在的除了西藏和新疆、青海一部的少数民族区域的大部分。此外，在实施行省制度的同时，元代设置了宣政院，作为与中书省、御史台、枢密院平行的中央机构，专责藏语区行政事务，并于其下建立脱思麻、朵甘思、乌思藏三个宣慰司。同时，在西南少数民族地区，在行省之下开始实施土司制度，即由当地民族集团的酋长担任地方官的制度。通过土司制度，元代首次实现了中央政府对云南等少数民族周边地区的统治。

[43] 吴启讷、民族自治与中央集权、台湾中央研究院近代史研究所集刊第 65 期、2009.9

明初曾沿袭蒙元的行省制， 1376 年改行省为承宣布政使司，但习惯上仍称“省”。明朝在全国设置两直隶十三使司，包括京师（北直隶）、陕西、山西、山东、河南（以上为北五省）、南京（南直隶）、浙江、江西、湖广、四川（以上为中五省）、广东、福建、广西、贵州、云南（以上为南五省）。此外，行省之外还有三个特别的辖区，包括东北地区的奴儿干都司，以及在政教合一的青海、西藏地区设置有乌思藏都司、朵甘都司。

另外，明代土司制度上开始统一官制，并同时实施“改土归流”，即由朝廷任命派遣的流官代替由当地酋长担任的土官，以加强朝廷对少数民族区域的控制。这种土司制度与改土归流并行的制度，一直持续到 20 世纪上半期。

（三）

清初清世祖时期，继承了明代的布政使司制度，设立 1 个直隶和 14 个成宣布政使司的地方体制。清圣祖时期，改称为行省。康熙时期，18 个行省成为定制。分别为直隶省、江苏省、安徽省、山西省、山东省、河南省、陕西省、甘肃省、浙江省、江西省、湖北省、湖南省、四川省、福建省、广东省、广西省、云南省、贵州省。对新疆、蒙古和西藏等边疆民族地区则实行“因俗而治”、“分而治之”政策[44]，建立了以伯克制度（新疆）、盟旗制度（蒙古族地区）和政教合一制度（藏族地区）为主的多元化管理体制。

在西藏的统治问题上，十八世纪初，清朝结束蒙古和硕特部对藏语区的统治，派兵进驻拉萨、昌都、里塘等地，任命西藏贵族管理藏语区行政事务，接受清廷驻藏大臣（1727 年设立驻藏大臣）的监督。1720 年代，又将原属青海蒙古管辖的各个藏人部落收归清政府直接管理。至此，清政府得到重新调整藏语区行政区划的机会。

到雍正年间（18 世纪 20 年代），为削弱西藏，清政府重新划分西藏行政区划。即以金沙江为主要基线，划分西藏和四川、云南的界线；又以当拉山（唐古拉山）为界，划分驻藏大臣和青海办事大臣的管辖范围。拉萨甘丹颇章政权（达赖政权）的直接管辖区域，从此则大致固定在卫藏（今西藏自治区的主体部份）和金沙江以西的康区（今隶属西藏自治区昌都地区）。拉萨当局在其直辖区域中设基巧（相当于专属）和宗、溪（相当于县）两级行政区，每个基巧管辖十余个宗、溪。同时，金沙江以东的康区和安多地区（今四川、云南、青海藏语区）与拉萨间不再有政治与行政隶属关系；它们在名义上隶属于清政府，不过实质上处于部落自治状态。清朝将青海办事大臣（1724 年设置）驻所设在甘肃省的西宁府，意在利用此一地处多民族、多文化边缘地带的城市与中原的多方关联，强化牧区与北京间的纽带。由于办事大臣辖区事实上已具备省级政区的位阶与功能，故此举乃为青海建省、并设省会于西宁埋下伏笔[45]。

---

[44] 苏德、试论晚清边疆、内地一体化政策、中国边疆史地研究、2001.3

[45] 吴启讷、民族自治与中央集权、台湾中央研究院近代史研究所集刊第 65 期、2009.9

清朝末年，一方面是清廷统治控制力弱化，一方面是西方列强对边疆地区的觊觎，面对这样双重内外危机，清朝中央政府对边疆少数民族地区开始推行新政，即改变"因俗而治"的传统藩属政治，转为推动原为藩属的清朝边疆少数民族地区与内地政治一体化的"行省化"政策，以达到"治同内地"的目标。如新疆、台湾改建行省，东北改建为奉天、吉林和黑龙江行省。由此清朝的行省数量达到 22 个。

清朝政府对新疆的统治在早期实施的是军府制度。即 1762 年清廷在伊犁惠远成设立伊犁将军，作为清政府在新疆的最高军政长官，对新疆实施军政合一的管理体制。将军以下因地因俗实施三种行政制度，包括州县制、伯克制度和扎萨克制度。为应对 19 世纪 60 年代至 80 年代新疆出现的边疆危机，在左宗棠的提议和推动下，1884 年， 11 月 19 日，清政府颁发上谕，设立新疆省，任命刘锦棠为新疆巡抚，魏光焘为新疆布政使。建省后，新疆全境实行州县制，与内地的行政体制统一起来。

在内外蒙古方面，清朝政府传统上采取的是以扎萨克分封制为基本特征的传统的自主体制——"盟旗制度"，同时采取"封禁"措施，让蒙古族世袭王公因俗自行治理，清廷只在其周边驻扎军队进行监督。清末光绪时期，开始在这一地区撤销封禁政策，"招民放垦"，开放汉人移民进入内蒙古草原垦殖，随之设置州县管辖汉人农民。然而，在蒙古地区，"因俗而治"、"分而治之"的盟旗制度是为蒙古王公归顺清廷的政治基础，该地区的内地化本就较新疆薄弱，朝廷设置的州、县与蒙古盟、旗的辖境诸多重迭，导致蒙古王公贵族不满，蒙古地区的内地化政策实施得并不顺利，仅在与内地相接地区取得成效。而对北京的向心力本来就较内蒙古盟旗为弱的外蒙古王公，更不排斥俄国的引诱，预留了脱离中国的后路[46]。

藏语区方面，清政府设立川滇边务大臣（1906），在整个康区推行改土归流政策。在首任边务大臣赵尔丰经营下，川边辖境跨过金沙江，纳入雍正以来由拉萨噶厦政府管辖的昌都地区，并着手筹划将川滇边务大臣所辖范围改建为行省。1911 年清廷决定，将边务大臣所辖地区改为西康省[47]。该计划随清朝崩解而中断，但却成为民国时期西康省的建省蓝图。但与蒙古相似，赵尔丰以扩大汉人向川边、康区、云南等地的拓殖为核心的新政措施，受到当地藏人部落的抵制。康区州、县与土司、寺院及噶厦设立的地方行政区「基巧」、「宗」的管辖范围重迭的现象层出不穷，这种奇特的「双重统治」现象，使青康藏高原东部多民族杂居区的族群关系陷入紧绷，也进一步引发了西藏亲英派贵族对北京朝廷的不满与反制[48]。

（四）

---

46 吴启讷、民族自治与中央集权、台湾中央研究院近代史研究所集刊第 65 期、2009.9

47 傅嵩、西康建省记、四川官印刷局、1912

48 吴启讷、民族自治与中央集权、台湾中央研究院近代史研究所集刊第 65 期、2009.9

1910 年代，以“驱逐鞑虏”为口号的辛亥革命爆发，各地纷纷宣布独立，但是这仅仅是相对于清廷的独立。而外蒙古和西藏则借机转向脱离中国而自治，甚或独立。

蒙古方面，外蒙王公寻求脱离中国（未得到多数内蒙王公的响应）而独立建国（据民国统计，整个内外蒙古共 240 旗，外蒙占 108 旗），1911 年外蒙古藏传佛教格鲁派活佛哲布尊丹巴呼图克图在库伦宣布独立，建立大蒙古国， 并事实上成为沙俄的被保护国[49]。其后，北洋政府利用欧战和内战导致俄国势力衰弱之机，短暂恢复对外蒙古的控制。但苏联成立后，外蒙古再次在前苏联的操控下于 1921 年宣布独立。这时，日本势力已经逐渐渗透到内蒙古东部，以致外蒙古虽于独立并脱离中国，但已无力广泛介入内蒙古事务。

在英国的鼓励下，西藏也积极寻求独立。1904 年英国远征军攻入拉萨，与西藏签订英藏条约，试图将西藏变为其被保护国，但清朝驻藏大臣未予签字。入侵西藏和 1904 年拉萨条约极大地改变了中国对西藏的政策。1906 年中英条约重申了中国对西藏的主权，北京政府决定自己向英国支付战争赔款，使得英军很快离开了西藏；并开始更活跃地介入入西藏的日常管理。这样，英国对西藏的偶然入侵，刺激中国保护其国家利益，开始着手从文化、经济和政治方面更紧密地把西藏和中国的其他部分联系起来50。但这一进程又被辛亥革命中断。

新的国民政府于 1912 年 4 月 12 日，由袁世凯签署法令，宣布西藏、蒙古和新疆与其他省份同为中华民国领土，是民国不可分割的一部分。国民大会中为西藏代表留有席位，并颁制五色国旗，其中黑色代表西藏。而英国则力求避免中国再次直接控制西藏，希望在西藏建立一个缓冲国。1913 年，以此为目标，英国向新的国民政府施压，参加在印度西姆拉的中英藏三方会议。西姆拉条约的最后草案宣布，西藏自治，同时承认中国对西藏的宗主权。藏人依照其习惯和法律由自己的官员治理西藏，中国不许在西藏派驻大批军队和官员——但是中国可以派驻一个专员在拉萨，其卫队限制在 300 人以下。但是，英国和西藏在主张西藏自治（外藏）的同时，还要求中国政府放弃川、滇、青三省藏语区（内藏）的实质统治。西姆拉条约并未获得中国政府的签署。但也由此表明了英国及西藏达赖政府的主张。

1913 年十三世达赖重返西藏，噶厦政府不仅驱逐清朝驻藏大臣，又拒绝其后中华民国政府在拉萨设立常设办事机构的要求，更致力于将政治影响力扩展到康区和安多。1912 年、1917 年和 1930 年，藏军三度攻入康区，川、滇、青三省

[49] 蒙古独立全过程、2008.2.3、http://bbs.tiexue.net/post2_2569411_1.html

[50] Goldstein, Melvyn C. *The Snow Lion and the Dragon: China, Tibet, and the Dalai Lama.* Berkeley: University of California Press, c1997.

军队则数度反攻，将藏军逐回雍正时期拉萨政权控制的范围[51]。

面对西藏与外蒙的局势，国民政府加紧倡导“五族共和”，并重新对中华民族的对内和对外含义进行了强调。而对内蒙和藏语区则继续推进行省化步伐，以阻止其步外蒙和西藏的后尘，应对来自外部的威胁。1928 年 9 月，国民政府宣布将位在内蒙古河套和中部地区的热河、察哈尔、绥远等三个“特别行政区”改制为行省，同时将原甘肃所辖的宁夏、青海建为行省。当然，从实际情况来看，虽然宁夏、青海建立了行省，但国民政府的控制力并不完整，宁夏、青海二省事实上是甘肃汉语穆斯林军、政、教一体势力的家族化领地。

值得强调指出的是，从清末到民国政府，其在行政区划策略上都采取了利用汉人农业区与非汉人区混合区划的方式，来加强对非汉人的向心力。或者说，汉人向非汉人区域渗入的方式，强化对非汉人地区的控制力。

以清末新疆建省为例，清政府将位于哈密以西，但汉人和汉语穆斯林人口相对较集中的甘肃省镇迪道划出，与原伊犁将军辖区合组成新疆省，不仅延续准噶尔汗国及乾隆设置伊犁将军府时期控准（北疆）制回（南疆）的格局，更借助迪化的人口、经济与政治优势，强化对塔里木盆地穆斯林的监控[52]。此外，清政府时期，将一部分藏语区划入川、滇、青海，将青海办事大臣衙门设置在甘肃省西宁府以及西康省的建立计划，都具有将非汉人区与汉人区混合的区划含义。

国民政府时期则延续了清政府时期的上述政治理念。1928 年国民政府将内蒙的三个特别行政区改为行省时，扩大了三个特别行政区的管辖范围。如察哈尔行省，舍弃了以阴山和长城为标志的传统界线，将汉人密集而相对富庶的河北宣化道十县划入省内；热河省与绥远省也分别划入原属河北省及山西省的部份县分。宁夏行省，则由西套蒙古的，邻近土地肥沃、汉人和汉语穆斯林人口密集的甘肃省宁夏道七县与阿拉善地区合组而成。有学者对此评价道，“在这些地区，政府更加广泛地利用以往在农牧边缘地带累积的控制力与向心力，将其尽力扩大到向心力不足的非汉人区域，并且较以往更加频繁地运用行政区划调整措施，来追求边疆整合的目标”[53]。

抗日战争爆发后，国民政府政治中心与军事中心西移，西部边疆非汉民族地区的行省化过程以此为契机获得了意外推进。国民政府开始推动即将成为战略后方的西康建省工作。早在 1912 年国民政府即设立川边经略使筹划设立西康省事宜。但是，由于 1912 年和 1917 年，十三世达赖时期藏军先后两次侵入康区，使得西康建省暂时搁浅。1928 年 9 月国民政府决定将西康建为行省。1935 年 7 月西康建省委员会在雅安成立。1938 年 9 月 1 日，建省委员会决定将四川省雅属 6

[51] Goldstein, Melvyn C. *The Snow Lion and the Dragon: China, Tibet, and the Dalai Lama.* Berkeley: University of California Press, c1997.

[52] 吴启讷、民族自治与中央集权、台湾中央研究院近代史研究所集刊第 65 期、2009.9

[53]吴启讷、民族自治与中央集权、台湾中央研究院近代史研究所集刊第 65 期、2009.9

县和宁属8县，加上2设置局改隶西康。该14县2设置局人口合计近130万，汉人比例和农业产出皆相对较高；康属32县则以藏语人口为主，总数仅约70万。1939年1月，西康省正式成立，刘文辉任省主席，康定为省会。但由于藏军的存在，西康军只能控制雅砻江以东，接近四川的宜农地带。

国民政府对东北及北部边疆的整合过程则受到了日本入侵的阻断。1930年代日本的入侵及其满洲国的建立，实际上控制了东北及东蒙古全部地区，并设立了19省2特别市。而在河套与西套蒙古，则扶植建立了以蒙古民族自治为名的德王、李守信傀儡政权。抗战结束后，国民政府立即着手恢复战前内蒙古的行政建制，继续推行各省分割内蒙古的政策。1945年9月，国民政府重建热河、察哈尔、绥远3省政府，并将原满洲国辖境划设为9个省。东蒙古的哲里木盟划归辽北省；呼伦贝尔地区划归兴安省；西布哈特地区划归嫩江省。国民政府在内蒙古设置的省、县政府，分割了盟、旗的部份征税权。汉人农民在缴纳省县政府租税后，往往拒纳盟旗地租。南京的边政当局甚至进一步主张废除盟、旗，改置州、县。

但继清末之后，国民政府此举再度激化了盟旗与省县在行政管辖方面的冲突。部分内蒙古精英势力于1946年5月召开了“东蒙古人民代表会议”，决定在前满洲国兴安总省的范围内，自行成立“东蒙古人民自治政府”。这成为后来的1947年的“内蒙古自治政府”的基础。

主题九　中国共产党的民族政策转换——从民族自决到民族区域自治

【摘　要】中国共产党关于民族自决的主张与当时共产国际关于殖民地和民族问题的主张以及列宁对民族自决和联邦制国家的构想一脉相承的[54]。其之所以提出民族自决的主张，一方面是由于苏联为当时唯一的共产党国家，而中国共产党作为位于莫斯科的第三国际的中国支部，接受其领导，苏联的相关政策自然成为中国共产党的政策样板；另一方面，民族自决政策也应对于当时的中国国内的政治需求。当时中国共产党的主要对手和敌人是国民党政府。如果从中国共产党一贯的阶级分析的方法出发，那么，就必然从阶级斗争的观点来看待民族问题，只要有利于打败对手——国民党政府的统治，那么手段就可无所不用。

【关键词】列宁；毛泽东；民族；民族自治权；联邦制；民族区域自治；

[54] 王柯、民族与国家、中国社会科学出版社、2011、P249-252

（一）

列宁及其建立的苏维埃俄国的民族政策的主要特征体现为“民族自决权”和“联邦制”两个方面。

列宁在领导俄国革命和反对沙皇专制制度斗争过程中，针对民族问题提出了各被压迫民族享有民族自决权的口号。关于民族自决的内涵，列宁指出，“就是民族脱离异族集体的国家分离，就是成立独立的国家。”[55]后期著作中，则将自决权的重心放在分离的权利、自由分离、自由分离权。据统计，列宁关于民族自决权的文章有五十多篇[56]。列宁指出，在资本主义社会，“民族分为两类，一类是压迫别人的、实行大国主义的（帝国主义的）、有权利和特权的民族，另一类是占绝对多数的民族，是被压迫的、附属国的或半附属国和没有平等权利的民族。”[57]“宗主国的无产阶级取得政权之后，是否给殖民地和一切被压迫民族自由分离权利，是衡量宗主国的无产阶级是否坚持社会主义、殖民地和一切被压迫民族是否获得真正平等和民族解放的标准。”“无产阶级不仅要一般地承认各民族完全平等，而且要承认建立国家方面的平等，即承认民族自决权，民族分离权。”[58]同时，其强调“民主宪法应当保证承认国内各民族有自决权”[59]，即解决民族问题不能仅仅停留于党纲中承认国内各民族有自决权，更重要的是要努力制定民主宪法加以保障。

在提出“分离的权利”和“分离的自由”的同时，列宁又提出了“自由的联合”主张。其指出，“我们宣传和维护民族自决权，绝不是为了‘提倡’分离，相反的，是为了促进和加速各民族的民主的接近和融合。”“仅仅是因为我们主张自由的、自愿的接近和融合，但不主张强制融合，仅仅是因为这一点。”[60]“我们希望的是自由的联合，因此，我们必须承认分离的自由。”[61]“我们绝不希望分离。我们希望有一个尽可能大的国家，尽可能紧密的联盟，希望有尽可能多的同大俄罗斯民族毗邻而居的民族。”“这样有利于“尽可能多地吸引不同民族的劳动人民来参加无产阶级的斗争。”[62]

基于上述列宁的思想，民族自决权成为苏联建立和处理民族关系问题的核心理论之一。苏联成立宣言和条约，苏联时期三部宪法都承认各民族自决权。进而，

[55] 列宁全集第 2 卷、人民出版社、1984、p509、
[56] 石羊、列宁对马克思恩格斯民族理论的继承与发展、西北民族学院学报、1996.3
[57] 列宁全集第 30 卷、人民出版社、1984、p261
[58] 中国社会科学院民族研究所编、列宁论民族问题、民族出版社、1987、P366
[59] 中国社会科学院民族研究所编、列宁论民族问题、民族出版社、1987、P21
[60] 列宁全集第二版第 28 卷、p434
[61] 中国社会科学院民族研究所编、列宁论民族问题、民族出版社、1987、P718
[62] 中国社会科学院民族研究所编、列宁论民族问题、民族出版社、1987、P717

又赋予各加盟共和国的主权国家地位，可以自由退出联盟，从而形成了双重主权国家原则。在苏联成立之前，这是世界历史上没有先例的事情。

（二）

受到列宁及苏联民族政策的影响，中国共产党早期最初提出的解决中国民族问题和国家政权建设的主张，也是以“民族自决权”和“联邦制”为主要特征的。

1922 年中国共产党的第二次全国代表大会通过的“宣言”提出了民族自决权意义上的解决中国民族问题的基本政策。该宣言在其第三部分“中国共产党的任务及其目前的奋斗”中列举了 7 项奋斗目标，其中第 4 项和第 5 项为“蒙古、西藏、回疆三部实行自治，成为民主自治邦”以及“用自由联邦制，统一中国本部、蒙古、西藏、回疆，建立中华联邦共和国”。1923 年中国共产党第三次代表大会通过的“党纲草案”中也规定“西藏、蒙古、新疆、青海等地和中国本部的关系由各该民族自决。”[63]1928 年中国共产党第六次代表大会宣言中也指出，“我们只有承认民族的独立权和民族的分离权，也就是承认中国境内所有的民族都能够从中国分离出去，都能够独立并自成一国，那么我们才是真正的共产主义者。”[64]

从实践方面来看，1930 年代中华苏维埃政府关于民族问题的法律文件，则将中国共产党的六大所规定的民族政策具体化、法律化。1931 年中国共产党在江西瑞金建立了中华苏维埃共和国，开始中国共产党的国家政权建设尝试。在其根本大法——“中华苏维埃共和国宪法大纲”中其也明确提出了“民族自决”。其第十四条规定：“中华苏维埃政权承认中国境内少数民族的自决权，一直承认到各弱小民族有同中国脱离，自己成立独立的国家的权利。藏、苗…人等，凡是居住中国地域内的，他们有完全自决权：加入或脱离中国苏维埃联邦，或建立自己的自治区域。中国苏维埃政权在现在要努力帮助这些弱小民族脱离帝国主义，国民党，军阀，王公，喇嘛，土司等的压迫统治，而得到完全的自由自主。苏维埃政权更要在这些民族中发展他们自己的民族文化和民族语言。”这是中国共产党第一次以根本大法的形式将实行民族自决确定为解决国内民族问题的具体方案，是在中央革命根据地通过立法把“民族自决权”予以肯定。1934 年 1 月召开的第二次全国苏维埃代表大会的报告中则再次重申了上述十四条提出的少数民族自决权的原则，指出：中华苏维埃政权承认中国境内少数民族的自决权，直到各民族脱离中国建立自己的独立自由国家。[65]

---

[63] 中共中央统战部编、民族问题文献汇编、中共中央党校出版社、1991、p21-22
[64] 中国人民大学中共党史系资料室、中共党史教学参考资料（一）、人民出版社、1979、p15
[65] 中共中央统战部编、民族问题文献汇编、中共中央党校出版社、1991、p165-166、p206-209

在帮助少数民族实现民族自决的实践方面，长征以后，1935 年红四方面军开始长征，并在途中成立了中华苏维埃共和国西北联邦政府，鼓励各民族实现独立自治和建立自己的政权。1935 年 11 月 8 日，格勒得沙（藏語意为藏族人民）共和国在西康绥靖县宣告成立，隶属于中华苏维埃共和国西北联邦政府。1936 年 5 月 5 日，波巴人民共和国 （藏語意为“藏族”） 在西康甘孜县宣告成立。波巴第一次全国人民代表大会宣言提出，“ 在树立波巴的光辉旗帜之下，我们向全世界全中国宣布波巴人民共和国于一九三六年五月一日正式建立。所有藏康青的领土应永远归波巴自己管理。…千余年前，我们波巴的祖宗曾建立了一个伟大的加普帝国，包括康、藏、青海及四川、甘肃、云南各一部。这个帝国独立三百多年，卒被中国汉族皇帝千谋百计的征服了。… 热烈欢迎中国抗日红军赞助波巴独立的诚意，决定与之订立永远的盟好。并宣告一切赞助和同情波巴人民独立的国家或民族，政府或军队都是波巴人民的朋友，必须与之建立友谊的联盟，订立各种平等互惠的条约。凡站在平等地位，愿与我波巴人民共和国订立国交的国家，当以最惠国相待。不甘灭亡的彼巴人民，奋起呵！我们一定要翻身，要恢复我们祖宗所遗留给我们的旧山河，要独立自主，要在世界上永远成为独立国家的人民，自由的人民！”[66]

在外蒙的独立方面，中国共产党也采取了赞成的态度。辛亥革命后，外蒙古出现独立倾向及活动，并先后获得沙皇俄国和苏联的支持。1924 年 4 月蒙古君主哲布尊丹巴活佛去世。1924 年 11 月在苏联第三国际支持下，蒙古人民党宣布废除君主立宪制，成立蒙古人民共和国，以 1911 年为独立纪元，并允许苏联驻军。1925 年，李大钊赴莫斯科参加共产国际代表大会，在会上，李大钊代表中国共产党公开宣布赞成外蒙独立，赞成苏联军队驻扎外蒙。1931 年 11 月召开的中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会通过的“关于中国境内少数民族问题的决议案”第五部分规定：无条件承认外蒙古的独立[67]。 中华人民共和国成立以后，1950 年中苏签订了“中苏友好同盟互助条约”，承认蒙古独立。1950 年 7 月，毛泽东接受蒙古人民共和国首任驻华特命全权大使呈递的国书，中蒙两国正式成立大使级外交关系。

1949 年和 1950 年郭沫若与胡华分别在“人民日报”上发表的文章则清晰地显示了中国共产党在蒙古独立问题上的态度。1949 年 8 月 14 日，“人民日报”第一版刊载了郭沫若为中苏同盟四周年所做的“我们应该怎样认识外蒙古独立？”一文，指出：“反动分子企图煽动某些中国人的大汉族主义的感情，反对外蒙古人民建立自主的人民国家。但是请问。外蒙古附属于中国的时候，中国人对于外蒙古人民究竟给了些什么福利呢？难道不是某些中国的侵略主义者，派兵

[66] 中国大陆的第一个“藏独共和国”、2011.10.31、http://blog.sina.com.cn/s/blog_5f038ce30100xmj8.html
[67] 史筠、民族法制研究、北京大学出版社、1986、p16

攻入外蒙古，在政治经济方面压迫外蒙古人民，这才激起外蒙古人民脱离中国而独立的要求吗？我们自己在封建主义与帝国主义双重压迫之下差不多不能自保，难道一定要强迫外蒙古人民跟着我们殉葬吗？我们在双重压迫之下，稍微有点觉悟的人便知道要求解放，难道外蒙古人民就不应该有点觉悟，不应该有解放的要求吗？”

1950 年 2 月 24 日中共党史学家胡华在“人民日報”上发表了关于蒙古独立的两篇文章——“我们应该不应该承认外蒙古独立”和“关于承认和保证蒙古人民共和国的独立地位”。前文指出：“蒙古的独立，就是在民族自决的原则下，一个新国家的诞生，给世界的和平民主阵营增加了一份力量。承认蒙古独立，对每个真正爱国的中国人来说，是天经地义的事，值得欢呼的事。只有国民党反动派才痛恨蒙古独立，他们在当时被迫承认了蒙古独立，事后又大肆造谣，侮蔑人民的蒙古，侮蔑苏联，说‘蒙古独立是中国领土的丧失’。反动派这样说原也不足为怪，可怪的是，我们人民中有的人居然也有宗主国的情绪，似乎蒙古也非得划在中国的‘版图’上不可以似的，这实在是中了大汉族主义的毒。”后文则指出“我们说，中国境内各民族一律平等，承认各民族自治与自决权，从各方面帮助少数民族的解放与发展，这是中国共产党自成立以来就宣布了的一贯正确始终不渝的民族政策。也是人民政协共同纲领中明白规定了的。但是，各民族的联合与分立，要依据在一定历史条件下，如何对该族人民的根本利益更有利。蒙古是在这样的历史条件下独立的：即中国境内各民族还都在帝国主义和封建主义双重压迫下远没有得到解放，而蒙古人民却找到了社会主义国家苏联的侠义帮助，经过自己的艰苦斗争，因而首先获得了解放与独立。对于这种解放与独立，中国人民应该向他们表示欢呼、向他们致敬、向他们学习，而不是反对他们早解放早独立，要他们来和我们一起受罪。”

可以看出，中国共产党关于民族自决的主张与当时共产国际关于殖民地和民族问题的主张以及列宁对民族自决和联邦制国家的构想一脉相承的[68]。其之所以提出民族自决的主张，一方面是由于苏联为当时唯一的共产党国家，而中国共产党作为位于莫斯科的第三国际的中国支部，接受其领导，苏联的相关政策自然成为中国共产党的政策样板；另一方面，民族自决政策也应对于当时的中国国内的政治需求。当时中国共产党的主要对手和敌人是国民党政府。如果从中国共产党一贯的阶级分析的方法出发，那么，就必然从阶级斗争的观点来看待民族问题，只要有利于打败对手——国民党政府的统治，那么手段就可无所不用。1935 年 8 月沙窝中央政治局会议上通过的“中央关于一四方面军会合后的政治形势与任务的决议”指出，在少数民族中党的基本方针是“无条件地承认他们有民族自决权，

[68] 王柯、民族与国家、中国社会科学出版社、2011、P249-252

即在政治上有随意脱离压迫民族即汉族而独立的自由权，中国共产党与中国苏维埃政府应实际上帮助他们的民族独立与解放运动。反对帝国主义国民党、反对他们的内奸卖国贼、土司喇嘛与他们自己剥削阶级。”[69]同时，“民族自决”的口号，又具有理想主义色彩，作为政治宣传的口号和工具，对少数民族来说，是具有极大的诱惑力和号召力的。

（三）

抗日战争爆发以后，中国共产党开始放弃赞成民族自决独立的主张。这一时期，面对日本侵略，国内政治进入国共合作时期，原有的主要针对国民党政权的主张少数民族自决独立的政策显然不合时宜。尤其进入解放战争时期以后，中国共产党不再单纯作为在野的势力可以尽情地提出理想主义的政治主张，其自身也开始面临着手国家政权建设的现实主义课题。因此，在解决民族问题的政治形式上进一步出现明显的变化。即，虽然没有明确在正式文本中放弃“民族自决”的术语和提法，但在其原有的“民族自决”的主张中逐步加重了“自治”、“自己管理自己的事务”、“各民族自由联合”的提法，进而在其民族政策中剥离了民族自决的内涵，直至明确规定实行“民族区域自治”，否定各少数民族有独立成立自己国家的民族自决权利。区域自治和各民族自治地方不可分离作为一项来自中共中央政治局的“恩赐式”主张，开始贯穿于中国共产党国家政权建设的始终。

1938 年 10 月，毛泽东在中国共产党六届六中全会上所作的政治报告——“论新阶段”中提出，“允许蒙、回、藏、苗、瑶、彝、番各民族有平等权利，在共同对日原则之下，有自己管理自己事务之权，同时与汉族联合建立统一的国家。”[70]报告回避了“民族自决”一词，但又表明必须给予少数民族自己管理自己事务的权利，并与汉族联合建立统一的国家。该报告被认为是中国共产党最早的关于“民族区域自治思想”的明确阐述。1941 年的“陕甘宁边区施政纲领”规定，“依据民族平等原则，实行蒙、回民族与汉族在政治经济文化上的平等权利，建立蒙、回民族自治区”[71]。1945 年 6 月党的七大通过的“中国共产党党章”号召“为建立独立、自由、民主、统一与富强的各革命阶级联盟与各民族自由联合的新民主主义联邦共和国而奋斗”[72]。1945 年 10 月，中共中央书记处“对内蒙工作的意见”中提出：“争取时间，放手发动和组织蒙人的地方自治运动，建立自治政府”[73]，明确提出了解决内蒙古民族问题的基本方针是实行民族区域自治。1946 年 3

[69] 中国人民大学中共党史系资料室、中共党史教学参考资料（二）、人民出版社、1979、p41
[70] 论新阶段、百度文库、http://wenku.baidu.com/view/0036e51cfad6195f312ba6c4.html
[71] 中国人民大学中共党史系资料室、中共党史教学参考资料（二）、人民出版社、1979、p1
[72] 中国共产党党章、1945.6.11、http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-03/04/content_696452.htm
[73] 吴国清、邱红杰等、内蒙古民族区域自治 60 年、2007.7.30、

月，“中共中央关于内蒙古自治问题的指示”中对内蒙自治政府和中国关系问题进行了确定：“内蒙民族自治政府与中国的关系问题，…应确定内蒙自治政府非独立政府，它在内蒙民族自治区仍属中国版图，并愿为中国真正民主联合政府之一部分。”[74]1947 年 5 月，内蒙古自治区成立。1949 年中国人民政治协商会议“共同纲领”中明确规定：“各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大少，分别建立各种民族自治机关。”[75]

关于从民族自决到民族自治的转变，1949 年 10 月 5 日中共中央关于少数民族“自决权”问题给二野前委的指示中表述道：“关于党的民族政策的申述，应根据人民政协共同纲领中民族政策的规定。又关于各少数民族的“自决权”问题，今天不应再去强调，过去在内战时期，我党为了争取少数民族，以反对国民党的反动统治（它对各少数民族特别表现为大汉族主义）曾强调过这一口号，这在当时是完全正确的。但今天的情况，已有了根本的变化，国民党的反动统治基本上已被打倒，我党领导的新中国业经诞生，为了完成我们国家的统一大业，为了反对帝国主义及其走狗分裂中国民族团结的阴谋，在国内民族问题上，就不应再强调这一口号，以免为帝国主义及国内各少数民族中的反动分子所利用，而使我们陷于被动的地位。在今天应强调，中华各民族的友爱合作和互助团结，此点望你们加以注意。”[76]

主题十　中国民族区域自治制度的确立——以新疆、内蒙、广西、宁夏、西藏为例

【摘 要】新建立起来的民族区域自治，以国家统合为最高目标，明确排除了联邦制的自治形式，也就是说，排除了复合制国家结构形式的选项，而是实施单一制国家体制下的区域自治。同时，其建立于传统的行省区域划分基础之上，而不是依据单纯的少数民族占多数的区域划分之上，实际上是继承了从王朝时代开始的通过行省制度实现国家整合的传统。在行省区域内，单一制国家的中华人民共和国中央政府通过加大汉族移民的措施，在所谓少数民族区域进行汉族和少数民族的混合，使得在整个行省区域，少数民族仍然是相对于汉族的少数民族，唯西藏是个例外。

http://www.surag.net/viewArticle.do?method=viewArticle&id=4a4f878f13f5f9a201141532467e0013

[74] 中共中央统战部编、民族问题文献汇编、中共中央党校出版社、1991、p1034

[75] 中国人民政治协商会议共同纲领、百度百科、http://baike.baidu.com/view/428031.htm

[76] 中共中央关于少数民族“自决权”问题给二野前委的指示、1949.1.5
http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/66655/4492662.html

【关键词】列宁；毛泽东；民族；民族自决权；民族区域自治；新疆；内蒙；广西；宁夏；西藏；

（一）

早期的中国共产党，作为非当政的反对派，其民族政策主张充满了理想化的成分，提出民族自决的口号，以求动员一切能够动员的力量，包括少数民族在内，都被作为可资运用的力量，用以反对国民党的统治。但是，随着取得政权的目标渐行渐近，其逐渐抛弃了原有的联邦制和民族自决权的理想，开始从作为当政者的角度来重新考量边疆民族政策。传统的王朝时代开始的国家统和目标重新被奉为首要原则，同时又加入了现代国家主权的内容，其要建立的是“由中国各民族组成的统一的现代国家”。但是，其现实的民族政策，又不能脱离原有的理想化政策（民族平等以及做为其实现形式的民族自决和联邦制度）太远，因此，中国共产党转而提出民族区域自治来取代原有的民族自决。民族区域自治实际上作为一种妥协形式，目的在于在于吸纳民族自决的能量，以求阻止民族自决的真正实现。即以民族区域自治的形式排除了民族自决的选择路径。

所谓民族区域自治，按照民族区域自治法的定义，是指“在国家统一领导下，各少数民族聚居的地方设立自治机关，行使自治权，实行区域自治”[77]。

新建立起来的民族区域自治，以国家统合为最高目标，明确排除了联邦制的自治形式，也就是说，排除了复合制国家结构形式的选项，而是实施单一制国家体制下的区域自治。同时，其建立于传统的行省区域划分基础之上，而不是依据单纯的少数民族占多数的区域划分之上，实际上是继承了从王朝时代开始的通过行省制度实现国家整合的传统。在行省区域内，单一制国家的中华人民共和国中央政府通过加大汉族移民的措施，在所谓少数民族区域进行汉族和少数民族的混合，使得在整个行省区域，少数民族仍然是相对于汉族的少数民族，唯西藏是个例外。

进而，在建立形式和建立过程上，主要采取了以下的步骤：首先在所谓民族区域进行广泛的、细致的、人为的“民族识别”（民族分类）。

所谓民族识别，就是对民族成分的识别。中国大范围的民族识别主要是在1950年至1954年间进行的，从申报的数百个民族之间识别出38个少数民族。其后在1954年至1964年第二次人口普查阶段又识别出15个少数民族；1965年和1979年又识别出珞巴族和基诺族。而关于民族界定，主要采取的是斯大林的

[77] 中华人民共和国民族区域自治法（2001年）、序言

民族定义，即“民族是人们在历史上形成的有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现于共同的民族文化特点上的共同心理素质这四个基本特征的稳定共同体。”78

其次，在细致的民族识别基础上，按照“自下而上”、“自小而大”的顺序，逐级建立被识别出来的各民族的民族自治地方。

在民族自治区域的行政区划上，分为三级行政区，即自治区、自治州和自治县。省级自治区包括新疆维吾尔族自治区、宁夏回族自治区、内蒙古自治区、广西壮族自治区和西藏自治区。以下主要介绍上述五个省级自治区的建立过程。

（二）

一，新疆民族区域自治的建立

新疆的民族识别早在 1930 年代的盛世才时代就初步完成。1933 年 4 月，四一二政变中金树仁下台，盛世才开始登上新疆军政舞台。并在苏联支持下，于 1933 年至 1937 年间彻底打败了新疆另两组势力——马仲英和张培元，彻底掌控了新疆。1938 年，其加入苏联共产党，在新疆采取亲苏政策。

在民族政策问题上，也采纳了苏联的“民族识别”的经验，即以“民族平等”为口号，通过分类化手段实现分而治之的目的。以苏联在中亚实施的民族识别的例子来看，苏联建立之初，在俄属中亚地区仍然处于部落状态，普遍使用突厥语和信仰伊斯兰教，其在泛突厥主义或泛伊斯兰主义的旗帜下对俄罗斯人的殖民主义进行了反抗。而苏联采取的对策，就是对该地进行民族识别，其结果共识别出五个“民族”，并促使他们分别成立了五个共和国；同时，在中亚人口构成中，识别出的主体民族即使在各自共和国在数量上过半，但在主要城市中实际居于少数。由此分化肢解了突厥语（伊斯兰教）群体，消除了其对突厥民族的认同。

经盛世才的民族识别政策的实施，其在新疆共识别出维吾尔、哈萨克等 14 个“民族”群体，并为每一个新的“民族”类别创造出特定的历史文化渊源[79]。正如苏联的民族分类政策一样，盛世才的民族识别政策，目的也在于通过小范围的民族认同，取代大范围的“民族”认同的可能性，并通过新制造出来的“民族”之间的竞争，以求得整体范围内的政治整合。

虽然在新疆民族识别和政治整合问题上，盛世才前进了一步，但是，另一方面，在苏联支持下的伊宁分离势力始终存在着，并在盛世才 1942 年转向投靠国民政府和转为信仰三民主义之后，分离运动爆发出来。1944 年伊宁分离力量，

[78] 斯大林全集第十一卷、人民出版社、1979.12、p286

[79] 吴启讷、民族自治与中央集权、台湾中央研究院近代史研究所集刊第 65 期、2009.9

发动了三区革命（伊犁、塔城、阿勒泰三区），成立东突厥斯坦共和国。1945 年二战结束后，中苏签订友好同盟条约，在苏联调停下，1946 年 1 月，中华民国新疆省政府与伊宁「东突厥斯坦伊斯兰人民共和国」临时政府签订和平协议，后者同意在保有军队和势力范围的前提下（仍然保持着对准格尔盆地的实质控制），取消其国号。

二，　新疆的行政区划

虽然伊宁政权于 1946 年与新疆政府签订了和平协议，但是，始终保持着自己的力量和范围，成为中央政府按照自己的计划解决新疆问题过程中绕不开的环节和课题。中国共产党在解放新疆过程中，由于苏联与中共的结盟，伊宁政权成为中共对抗国民党政权的盟友。但是，也因为此，也使得伊宁政权在未来（新中国成立后）新疆民族自治的建立方式上，获得了自己的筹码。其期待着的民族自治方式是苏联式的联邦制下的自治方式。

但 1949 年 9 月为筹建中华人民共和国而在北平召开了第一届中国人民政治协商会议，其将国家形式规定为单一制的国家，则阻断了伊宁集团的建立复合制国家的政治期待。周恩来在政协所作的“关于人民政协的几个问题”报告中指出，“关于国家制度方面，还有一个问题就是我们的国家是不是多民族联邦制”，“这里主要的问题在于民族政策是以自治为目标，还是超过自治范围。我们主张民族自治，但一定要防止帝国主义利用民族问题来挑拨离间中国的统一”，“为了这一点，我们国家的名称，叫中华人民共和国，而不叫联邦……我们虽然不是联邦，但却主张民族区域自治，行使民族自治的权力。”[80] 政协通过的临时性宪法文件“共同纲领”中明确规定：“中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助”，“各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关。”[81]

1949 年 10 月中华人民共和国建国以后，新疆仍沿用过去的行省制。但中央政府同时承诺了建立民族区域自治。1951 年 2 月，新疆民族区域自治筹备工作开始展开，前伊宁政权的（当时现存的）最高领导人赛福鼎转而提出更现实的主张，即降低维吾尔人诉求中的苏联色彩，改从中共民族政策中寻求空隙，期望从北京取得几项实质利益：建立行政位阶高于省级的大行政区级“维吾尔斯坦自治区”，直属中央政府；自治区的共产党组织与人民解放军则隶属共产党西北局；自治区行政组织主要由少数民族干部组成；自治区内以维吾尔语文作为官方公务语；除军事、外交、海关交中央政府处理外，其余事务一率由自治区政府自行管理。赛福鼎特别强调，应以民族的称号“维吾尔”，而非地名“新疆”作为自治

[80]中共新疆维吾尔自治区委员会党史研究室编、中国共产党与民族区域自治制度的建立与发展、中共党史出版社、2000、P67
[81] 中国人民政治协商会议共同纲领、百度文库、http://baike.baidu.com/view/428031.htm

区的名称[82]。

从当时行政区划来看，在 1949 年建国至 1954 年宪法颁布之间，中国的行政区划分为八个级别，即：大行政区（简称大区）、省（自治区、直辖市、行政公署区、地方、地区）、行政区（行政公署级自治州）、专员公署区（在指政区时简称专区，在指位阶层级时简称专署，还有自治州、盟）、县（自治县、旗）、县辖区、乡（自治乡、镇）、乡（镇）辖管理区[83]。其中大行政区有六个，包括以华北、东北、华东、西北、中南、西南六个大区，作为地方最高政区，管辖省、省级行政公署和直辖市；大区政府（军政委员会或人民政府）可独立掌控人事任命、预算、财经计划等[84]。同时，鉴于内蒙古自治区和西藏地方事务涉及敏感的民族与国际问题，该两处在行政上不受华北或西南大区管辖，而直隶于中央人民政府政务院，因此该机构在形式上也具有与大区相等的地位。

赛福鼎的目标是，新疆不能按照苏联模式成为加盟共和国或自治共和国，退而希望成为行政大区，或至少等同于内蒙古或西藏的特殊地位。但是，从 1952 年底开始，随着国家经济恢复和改建工作的结束，以及全国大规模的有计划的经济建设和文化建设的开始，中央政府开始对大行政区进行调整，收缩其权限。最终，1954 年 6 月的中央人民政府委员会第 32 次会议通过了“关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市的决定”，并于 1954 年 8-11 月，六个大区的行政委员会先后撤销，大区共产党中央局一并遭到废除；“省”级行政区域成为一级政区，等于回复到明、清及中华民国时期的状态。1955 年初，又将原有的六大军区分割为十二大军区。由此，赛福鼎提出的大行政区待遇也失去了意义。

最终，新疆于 1950 年代前期进行的民族区域自治工作，大体沿用晚清行省化和民国以来的行政区划建制来进行的。

三，新疆的民族区域自治的实施

1949 年以后，中华人民共和国中央政府确立了实施民族自治的基本方向。进而，1952 年 8 月公布了“中华人民共和国民族区域自治实施纲要”，根据“共同纲领”的要求就民族区域自治制度的自治区、自治机关、自主权利、自治区的民族关系、上级人民政府的领导原则等做出了更为详细的规定。“实施纲要”指出，民族区域自治的行政区划为“自治区”，自治区的自治机关为中央人民政府统一领导下的一级地方政权，并受上级人民政府的领导。进而规定：“各少数民族聚居的地区，依据当地民族关系，经济发展条件，并参酌历史情况，得分别建立下列各种自治区：一、以一个少数民族聚居区为基础而建立的自治区。二、以一个大的少数民族聚居区为基础，并包括个别人口很少的其他少数民族聚居区所

[82]吴启讷、民族自治与中央集权、台湾中央研究院近代史研究所集刊第 65 期、2009.9

[83] 梁木生、王红卫、我国行政区划整体改革初探、二十一世纪、2005.11

[84] 李格、略论建国初期大行政区的建立、党的文献、1998.4

建立的自治区。包括在此种自治区内的各个人口很少的其他少数民族聚居区，均应实行区域自治。三、以两个或多个少数民族聚居区为基础联合建立的自治区。"[85] 实施纲要为各民族区域实施自治提供了制度依据并明确了实施要求。

1952 年 9 月，新疆省第一届第二次各族各界人民代表会议通过关于执 行"中华人民共和国民族区域自治实施纲要"的决议，并成立了新疆省民族区域自治筹备委员会。1953 年筹委会制定了"新疆民族区域自治实施计划草案"，决定"由下而上"逐级实行民族区域自治。其基本原理是，在以维吾尔人居压倒性多数的新疆省，普遍建立以维吾尔以外其它少数民族为自治主体的专署级民族自治地方；而在专署级民族自治地方，再针对那些较自治主体民族人数更少的民族，建立县级民族自治地方；依次类推，亦建立县级以下之县辖区、区以下之乡的民族自治地方。

1953 年 7 月开始，新疆从从乡级 和县辖区级施行民族区域自治。其中，1953 年 11 月在霍城县成立的乡级的伊车嘎善锡伯族自治区，为全新疆第一个乡级自治单位。自治区内锡伯族居民居多数，同时还有哈萨克、索伦（达斡尔）、乌孜别克、汉、维 吾尔、蒙古共八个民族的居民。到 1954 年 7 月，新疆省境内相继建成 九个乡级、七个县辖区级的民族自治地方。

1954 年 2 月到 9 月间，中央又批准新疆先后成立了焉耆回族自治区、察布查尔锡伯自治区、木垒哈萨克自治区、和布克赛尔蒙古自治区、塔什库尔干塔吉克自治区、巴里坤哈萨克自治区等 6 个县级民族区域自治地方。其中，焉耆回族自治区为最早成立的县一级民族自治地方，1954 年人口构成为回族人口占居 33% ，此外尚有维吾尔、汉、 蒙古等 7 个民族。

专署级民族自治地方，一般皆自原来的十个专区析置而出。1954 年 6 月下旬至 7 月中旬，从乌鲁木齐专区中析出乌鲁木齐县、米泉县、昌吉县，设置"昌吉回族自治区"；从焉耆专区中析和靖县、和硕县、焉耆回族自治县，设置"巴音郭楞蒙古自治区"；从喀什专区析阿图什、乌恰 2 县，从阿克苏专区析阿合奇县，设置了"克孜勒苏柯尔克孜自治区"；从伊犁专区中析出接近苏联哈萨克加盟共和国的精河、博乐、温泉三县，设置"博尔塔拉蒙古自治区"。 值得强调的是，所有专署级民族自治州的自治民族，必定不同于省级民族自治地方的自治民族。其目的是，利用赋予人数更少的其它非汉民族较多的权力和资源，对居新疆人口多数的维吾尔族进行有效的牵制。

4、历史遗留问题——伊宁问题的解决与伊犁哈萨克自治州的建立

前面曾经指出，如何对待伊宁政权及其辖区（原东突厥斯坦伊斯兰人民共和国辖区）的问题，成为历史遗留课题。虽然该政权于 1946 年放弃了国号，但在

---

[85]中华人民共和国民族区域自治实施纲要、1952.8、
http://www.360doc.com/content/08/1119/11/80095_1956481.shtml

其后，一直获得苏联的支持，同时，在反对国民党政权过程中，作为中国共产党的同盟，被赋予“中国人民民主革命一部份”的定位。建国以后，伊宁集团仍然保持着对新疆境内突厥穆斯林民族的影响力。伊宁政权问题具有特殊性和敏感性。

为了实现对该区域的掌控，1950 年 1 月，中共将伊宁政权民族军改编为中国人民解放军第 5 军，并以该军为基础成立省军区级的伊犁军区，由中共派遣的政工干部和个别被中共“破格”吸收入党的民族军指挥官，组成第 5 军中国共产党委员会，兼代伊宁军区党委之职；军区党委又兼管伊犁区地方党务。同年 7 月，中共在伊宁成立了受新疆分局领导，但相当于省级的中国共产党伊犁区委员会，下辖伊犁、塔城、阿山三个地方委员会（简称地委）；同时 赋予在伊犁的党组织以及加入中共的前伊宁集团上层人士超乎寻常的党内高阶。

1953 年 6 月，中央政府允诺前伊宁政权所辖“三区”建立“行政公署级”民族自治地方。在建国初期，中共为解决江苏、安徽、四川等地的政治问题，曾将该三省析置为八个省级“行政公署区”。由此出现了行政公署的行政设置。但是，中共允许伊宁建立的行政公署级自治地方(伊犁哈萨克自治州)，在行政级别上并不属于省级行政公署区，而只是属于介于新疆省级行政区与其下的专署级行政区之间的级别。可以说，行政公署级自治地方，是中共专为伊宁政权量身定制的解决方案。1953 年 12 月 22 日，中央人民政府政务院批准的“新疆省民族区域自治实施计划”规定：“以伊犁、塔城、阿山 3 个专区建立以哈萨克族为主的自治区。其行政地位相当于行政公署一级，自治机关为中央人民政府统一领导下的一级地方政权，受新疆省人民政府领导。”到 1954 年 11 月，伊犁哈萨克族自治区正式成立。中共中央于 1955 年 3 月，重新成立伊犁区党委，下辖塔城地委、阿尔泰地委，伊犁地委并入伊犁区党委，代管中共博尔塔拉蒙古自治州委员会。

民族区域自治地方建置，在筹备和组建之初均称“自治区”，划分并不明确。1955 年 2 月，根据中华人民共和国宪法，新疆省人民政府作出统一规定，专署级自治区改称自治州，县级自治区改称自治县，区乡级自治区改称民族乡。同年 11 月，州、县自治地方民族称谓取消“族”字，如伊犁哈萨克族自治州改称伊犁哈萨克自治州。

这样，1954 年 2 月至 11 月期间，新疆省境内共建立 16 个乡、县辖区级、6 个县级，4 个行政督察专员公署（简称“专署”、“专区”，1967 年后改称“地区”）级，以及 1 个行政公署（后改为“副省”）级民族区域自治地方，完成了新疆民族区域自治实施计划。1955 年 9 月 30 日，“新疆省第 1 届人民代表大会第 2 次会议”宣布撤销新疆省建制，成立新疆维吾尔自治区。新疆境内其它十二个「世

居民族」中，除俄罗斯族和满族因人数较少，居住分散，未设置自治单位外，其余皆设立了民族区域自治单位。在中国大陆五个省级民族自治区中，新疆是唯一完整具备四级自治地方的区域。

表 5-1 新疆维吾尔自治区成立时行政公署级自治州和专署级自治州、专署

行政公署级	专员公署级
	乌鲁木齐
	昌吉回族自治州
伊犁哈萨克自治州	伊犁
	博尔塔拉蒙古自治州
	塔城
	阿勒泰
	焉耆
	巴音郭楞蒙古自治州
南疆行政公署	阿克苏
	克孜勒苏柯尔克孜自治州
	喀什
	和田
	莎车
	哈密

（三）

抗日期间，中国共产党在临近陕甘宁边区的内蒙古地区河套、绥远地区建立了大青山根据地。同时，派遣蒙古族的中共党员乌兰夫等人介入内蒙古自治运动。

抗战胜利后，关于内蒙，中共提出了“向南防御、向北发展、力争热察绥全境”的战略房展，其中关于内蒙的自治问题，提出：建立自治政府，实行民族区域自治[86]。1945 年 11 月，晋察冀中央局致电中共中央，“决定内蒙的政权，成立一个群众团体，名为内蒙古自治运动联合会，带有政府的咨询机关性质 。…准备将来成立内蒙自治政府。11 月底，在中共主导下，由内蒙古左翼民族主义人士在张家口成立“内蒙古（西蒙）自治运动联合会”。1946 年 1 月，东蒙古 36 旗代表在兴安盟葛根庙召开东蒙古人民代表会议，宣布成立东蒙古人民自治政府。

[86] 内蒙古自治运动联合会、http://www.nmqq.gov.cn/fagui/ShowArticle.asp?ArticleID=4944

为实现内蒙古统一自治，内蒙古自治运动联合会和东蒙古人民政府代表于1946 年 4 月 3 日在承德召开了内蒙古自治运动统一会议，通过了“内蒙古自治运动统一会议主要决议”，指出，内蒙古民族自治运动的方针是平等自治，不是独立自治，在中国共产党领导下实现民族解放。决定以内蒙古自治运动联合会作为内蒙古自治运动统一领导机关，解散东蒙古人民自治政府，成立联合会东蒙古分会和西蒙古分会分别领导东蒙古和西蒙古的工作。

1947 年 3 月，“中共中央关于内蒙古自治问题的指示”，对内蒙古自治政府的方针和自治政府的性质作出指示，内蒙古自治条件成熟。1947 年 4 月 3 日至 21 日，内蒙古自治运动联合会在王爷庙召开执委扩大会议,研究决定与成立自治政府有关的问题, 为内蒙古自治政府的成立作了充分准备。4 月 23 日，内蒙古人民代表会议在王爷庙召开，来自内蒙古各盟旗的蒙汉等各民族、各阶层、各界代表 392 人出席会议。会议决定撤销内蒙古自治运动联合会，成立内蒙古自治政府。自治政府之下，设立四级政权：一、盟；二、县、旗、市；三、努图克（农区）或苏木（牧区）；四、嘎查或巴格（行政村，在农区称嘎查，在牧区称巴格）。内蒙古自治政府成为中国最早成立的民族区域自治政府。

但与其他民族自治区域建诸于传统的行省区划基础之上不同的是，在中华人民共和国成立之后，将国民政府和满洲国时期被归于其他行省的原内蒙古盟旗重新规划给内蒙古。并一度将内蒙古自治区与大行政区并列。实际上，在内蒙古自治政府成立之时，其拟划的辖境即为兴安、嫩江、黑龙江、吉林、辽北五省的蒙古盟旗。1949-1950 年间，中共中央东北局将五个省的盟旗，加上热河省的昭乌达盟、察哈尔省北部的大部份县分，划入自治政府辖区；自治政府也由位于东蒙的乌兰浩特市迁往靠近北京，原隶察哈尔省的张家口市。1950 年 1 月，周恩来又召见乌兰夫等人，告知将历史上属于内蒙古的区域划归内蒙古，建立东西部统一的内蒙古自治区。之后，1952 年又将绥远省划归内蒙和中央政务院双重领导，并进而于 1954 年将内蒙与绥远省合并。

（四）

如前所述，民族区域自治实际上目的在于在于吸纳民族自决的能量，以求阻止民族自决的真正实现。即以民族区域自治的形式排除民族自决的选择路径。新疆的维吾尔族、内蒙的蒙古族、西藏的藏族的民族区域自治，在其历史上都有过相关民族的政治独立诉求的历程。但是，也正因为此，也给人一种印象，即相关民族的民族诉求越强烈，所获得的政治权利越大，自治独立性越高，各民族区域自治就是民族分离主义与中共之间的妥协折中结果。为了避免印象，在内蒙、新

疆之后，在其他地区也进行了民族区域自治的普遍化过程。广西僮族和宁夏回族自治区的建立，就是民族区域自治普遍化的结果，而上述两个民族也未有过单独的作为民族的政治独立诉求。

一，广西僮族自治区

僮族，主要居住于广西西部和云南东南部山区，在广东的连山、贵州的从江和湖南江华也有分布。“僮”这个民族名称，是南宋时出现的。宋人李曾伯在上宋理宗的“奏议”中，曾提到宜山有“僮丁”。宋人朱辅在“溪蛮丛笑”中进一步指明南方“洞民”有五：曰苗、曰瑶、口獠、曰獞、曰仡佬。以后历代均多沿用“獞（僮）”名，到明代“獞”名引用逐渐增多，但往往与“瑶”并举。到清代对“獞（僮）”名的引用已遍于广西各地。在 1950-1954 年进行的第一阶段民族识别中，“识别”出包括僮、布依、侗、傣等群体在内的 38 个少数民族。

按照斯大林关于民族的定义，民族应该具有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现于共同的民族文化特点。但是，从僮族而言，其“并不像那些可以追溯出相对可靠历史渊源的民族，有着清晰的历史脉络可供追寻；其本身又处在极度缺乏整合的状态，并未产生民族认同，更未提出民族自决的要求”[87]。具体而言，僮族生活散居于广西和云南东南部山区，其生活范围实际上只局限于村寨周边狭小范围，之间并没有完成整合。语言上，中国学者将之归类为汉藏语系壮侗语族壮傣语支，分南北两大方言以及数种方言。相互之间固然大致可以沟通，但仍有很多乡村的僮人，认为自己使用的是不同于僮语的另一种语言。部分外国学者根据僮语同源词的情况，将僮语划入澳泰语系，其与同语支的泰国语、老挝语、傣语相似程度相当高。壮语有自己的文字，从中国的唐代就开始在民间使用，汉人称为古僮字，僮族人自称为“sawndip”，就是生字的意思，因为这种字是用汉字部首组合而成的。但是这种壮字由于使用面不广，没有能在全民推行，多用于书写地名，编山歌、记事。宗教文化上则与前述藏族和新疆穆斯林民族不同，并没有统一的宗教信仰，他们普遍保持原始信仰与祖先崇拜，不同的村寨往往崇拜不同的自然神、不同的祖先。同时，在王朝时期，在汉人普遍抱持优越感，歧视非汉少数民族的环境下，多数僮人耻于表露自己的非汉人身分，他们往往假托自己的祖先来自中原省分，并利用业已汉化的姓名，虚构家谱，世代传承，将自身的血统与历史上显赫的汉人望族连结在一起。也就是说，他们自己并不认为自己是少数民族。

虽然僮族自己并没有民族自治的诉求，甚至很多人士认定僮族没有特点，同汉族差不多，建立省一级僮族自治区不是很必要，但是，中共却积极鼓励其追求自治的权益，推动广西僮族自治区的建立。这是广西僮族自治区设立的一个微妙

[87]吴启讷、民族自治与中央集权、台湾中央研究院近代史研究所集刊第 65 期、2009.9

之处。有关研究指出，中共动机在于[88]：其一，藉由赋予僮族建立省级区域自治的地位，混淆复杂的西藏、新疆和内蒙古的民族议题。虽然藏、蒙、维吾尔族与僮族完全不同，其拥有自己的高度发展的文化，以及足以立国的条件，但是，通过建立完全一致的民族区域自治的形式，就可以将他们完全划为（混淆为）一类。其二，藉由整合温驯的僮族，使之成为中央政府的盟友，可以牵制岭南地区的地方主义。较之僮、侗、苗、瑶等南方非汉民族，岭南两广使用粤、客方言的汉人，反而发展出共同的岭南认同。显然，提升僮族的地位将意味着同时贬抑两广汉人的势力。其三，藉由创造、整合、提升僮族的地位，杜绝民族主义和泛民族主义的影响。从语言来看，僮族其实是跨境民族，其与越南北部的侬人、岱人几无差异，甚至与老挝人和泰国的泰人都有密切的语言文化渊源。而透过民族识别，塑造"僮族"的历史记忆和民族认同，将边疆乃至跨境而居的族群转化为现代中国国家境内的少数民族并强调此一独特性，反而有助于消除"泛泰主义"的潜在影响。

而僮族自治区设立的行政区划则是僮族自治区设立的另一个微妙之处。1950 年代初的民族识别结果，僮族人口 90%以上聚居在广西省，但仅居广西省总人口的 34%，居住面积占广西省总面积的 60%。据此，1952 年 12 月，中共在僮族聚居区成立广西省辖下的专署级桂西僮族自治区。但是，1956 年 8 月国务院总理周恩来召见包括僮族共产党干部韦国清等在内的九名广西省委常委时，却主动提议在广西建立省一级的僮族自治区。1957 年 3 月，周恩来在"政协第二届全国委员会"座谈会上发表谈话，主张采取"合"的方案（即将广西的汉人区和僮族区相合并），建立包括汉人聚居区在内全部广西省范围的省级僮族自治区。而否定了把广西一分为二的方案：东部保留广西省的建制，西部建立省一级的僮族自治区的"分"的方案[89]。

1957 年 7 月，第一届全国人民代表大会第四次会议批准国务院提出的成立广西僮族自治区和成立宁夏回族自治区的两个议案。广西僮族自治区成立。1965 年改为广西壮族自治区。

二，宁夏回族自治区

回族是中国人口较多的少数民族，按人口统计，仅次于僮族和维吾尔族，在中国境内的少数民族中居第三位。分布广泛，分为汉回和缠回（带缠头），前者为汉语穆斯林，后者为中亚突厥语穆斯林。其中，汉语穆斯林与宋元之际来自西亚、中亚的穆斯林移民间有着血缘和宗教文化的渊源，其与汉族人之间的区隔意识仅仅为其信仰伊斯兰教。中共建国后 1950 年代的民族识别中，将汉语穆斯

[88] 吴启讷、民族自治与中央集权、台湾中央研究院近代史研究所集刊第 65 期、2009.9

[89] 中华人民共和国国家民族事务委员会政策研究室编、中国共产党主要领导人论民族问题、民族出版社、1994、P 146-159、P162-189

林定为回族。从民族意识来看，其与突厥语系穆斯林有很大区别，由于其位于中原地区，在明清时期遭受到王朝政府的打压，故而将“争教不争国”作为其传统原则，也就是说，“作为一个群体，汉语穆斯林从未从宗教意识中发展出以政治自主为目标的强烈政治意识。与其说汉语穆斯林期待政治上的自治，不如说他们更期待官方确认和保障宗教信仰自由。”[90]

在对回族的民族自治的区域选择问题上，中共采取了选择区域内人口不足全国回族人口 20%的宁夏建立省级民族区域自治地方的策略。目的在于，通过赋予其单独的少数民族身份，从而将汉回与缠回相互区隔，并与突厥语穆斯林之间相互牵制。

1957 年 7 月，宁夏回族自治区与广西僮族自治区在第一届全国人民代表大会第四次会议上一起获得批准。

（五）

与中国其他少数民族不同的是，藏族有着自己的独特的历史、文化、语言、宗教，以及固定的、自己的聚居区域。更为重要的是，与其他民族区域不同，在中共建政以前，藏族区域还有着代表自己民族利益的政权。而这个政权，还获得了事实上的独立的政体运行。并且，虽然其未能获得国际社会对其独立的支持，但是，英国和印度（以及后来的美国）都在承认法理上中国对西藏的宗主权的同时，直接地与西藏进行着交往，如同它是个独立国家。其特殊性决定了西藏民族问题的与众不同，关键在于，新建立起来的中共政权，将对其采取多大程度的与众不同的民族政策。

正如 1914 年西姆拉谈判最后草约所规定的那样（虽然没有最后签字），到中华人民共和国建国之前，西藏一直保持了实际的自治状态，类似于事实独立的政体。英国和印度，以及后来的美国，都直接与西藏进行交往，但包括英国在内的国际社会并没有承认西藏的独立，而是相反承认了中国对西藏的宗主国地位。事实上，国民政府也从未放弃过对西藏的主张。双方的分歧在于对藏区的划界问题。

中华人民共和国建立以后，针对少数民族区域提出了民族区域自治的主张，同时，否定了联邦制的政权形式，也就是说民族自治区域无权脱离。西藏因此也被纳入到建立民族区域自治的视野。1949 年底，中央政府提出解放西藏的目标。同时，其也充分认识到了西藏与其他民族区域的不同，包括其国际关系状态以及民族分布情况。因此，中央政府首选的策略是和平解放西藏。

为此，1950 年 1 月，中央政府正式通知西藏地方当局“派出代表到北京谈

[90] 吴启讷、民族自治与中央集权、台湾中央研究院近代史研究所集刊第 65 期、2009.9

判西藏和平解放”。但当时西藏政府犹豫不决，尤其是控制西藏地方政府的摄政大扎·阿旺松饶等人，在西藏东部昌都一线调集藏军主力，布兵设防，企图以武力对抗，错过了谈判期限。1950 年 10 月 7 日，解放军跨过金沙江前线，切断昌都的一万藏军退路，使其不能向西撤退建立新的防线，进而俘获了包括总司令在内的藏军大部。解放军停止前进，再次呼吁拉萨开始谈判。1951 年 4 月，西藏地方噶厦政府派阿沛·阿旺晋美为首席代表到北京谈判。1951 年 5 月 23 日，中央人民政府和西藏地方政府的代表就西藏和平解放的一系列问题达成协议，签订了“中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议”（简称“十七条协议” ）。

十七条协议中的第 3、4、7 和 11 条中，承认维持达赖喇嘛和传统的政治经济制度不变，直到西藏人民希望改革。

第三条：根据中国人民政治协商会议共同纲领的民族政策，在中央人民政府统一领导之下，西藏人民有实行民族区域自治的权利。

第四条：对于西藏的现行政治制度，中央不予变更。达赖喇嘛的固有地位及职权，中央亦不予变更。各级官员照常供职。

第五条：实行中国人民政治协商会议共同纲领规定的宗教信仰自由的政策，尊重西藏人民的宗教信仰和风俗习惯，保护喇嘛寺庙。寺庙的收入，中央不予变更。

第十一条：有关西藏的各项改革事宜，中央不加强迫。西藏地方政府应自动进行改革，人民提出改革要求时，得采取与西藏领导人员协商的方法解决之。

该方案以协议的方式在法律上将西藏确认为中国一部分，同时，也将西藏与其他民族区域相区分开来，暂时保留了政教合一的政府和经济。1951 年秋，中国军队和平进入拉萨。

其后，毛泽东提出以十七条协议为标志的的缓和政策和渐进主义并没有得到维持。一方面，中共党内的强硬派试图与国内其他地区一样迅速完成对藏区的社会主义农业改造（农业合作化运动）。西藏之外的藏族居住区首先被波及。如，四川省 1955 至 1956 年期间开展了“社会主义农业改造”运动，导致了四川藏区的血腥叛乱，难民进入西藏区域，来到拉萨及其郊外。另一方面，西藏内部也存在强硬派，反对对中央政府的妥协，希望维持现状。后者与逃亡到西藏的藏民相结合，引发了 1959 年的西藏叛乱。

达赖喇嘛逃到印度。随后达赖喇嘛宣布否认十七条协议，寻求西藏独立和民族自决。西藏问题再度成为一个国际问题。而中央政府方面也宣布中止十七条协议，废除西藏的传统政府，建立了共产党政府机构。政府没收了僧俗精英阶层的财产，西藏数千庙宇中绝大多数被关闭，农区和牧区变成了人民公社，西藏神权

政体走到了尽头。1965 年西藏自治区宣布成立。但新成立的西藏自治区，其范围并没有包括全部藏族聚居区。而是以 1951 年 17 条和平协议的所设定的区域为基础划分了西藏自治区的辖区。在 17 条协议签订以后，中央政府首先默认昌都地区不受西康省管辖的现实，将金沙江以西的康区划为省级的“昌都地区”，接受北京中央政府和西藏地方政府的双重管辖；继而于 1955 年撤销西康省建置，将该省金沙江以东地区并入四川省；1956 年，将省级的昌都地区直接并入西藏地方政府辖区。此后，中共又将青海省管辖的藏族聚居区范围确定为安多西部及康区的噶瓦、囊谦部落；安多东部分别划入甘肃省甘南藏族自治州和四川省阿坝藏族自治州；康区东部分别划入四川省甘孜藏族自治州和云南省迪庆藏族自治州；另有部份地区以自治县、民族乡的形式划入甘肃、四川等省，如华锐（天祝）藏族自治县和木里藏族自治县等。这样，虽然在 1965 年，西藏自治区的藏人占居区内人口总数的 90%，但这部份藏人仅占青康藏高原藏族总人口的 53%。换言之，有近半数的藏人并不能在他们居住区域内享有省级的民族区域自治。

主题十一 中国民族区域自治----空洞化的自治权

【摘 要】在共产党政权建立以前，即王朝时期和民国时期，由于中央政府统治能力的限制，无论是实施行省制度之前还是实施行省制度之后，边疆少数民族实际上是处于半自治的状态，至少保留着某些自治的空间。而中共建政以后，虽然建立了所谓的民族区域自治的制度，但是，民族区域自治在法律制度上被定位为单一制的中央集权体制下的自治，实质上不过是单一制国家的分区，地位上等同于作为一级国家地方政权的省。其所掌握的权力不过是国家权力的下放，而不是相对于国家权力的地方分权。在中央政府的实际统治能力大幅延伸的背景下，通过民族区域自治所实现的对边疆民族区域的统治，实际上将传统的间接统治变成了直接统治。

【关键词】民族；民族区域自治；新疆；内蒙；广西；宁夏；西藏；

（一）

在中国民族区域自治体制建立和实施过程中，中共通过宪法、民族区域自治实施纲要以及民族区域自治法对民族区域自治的模式、自治权等进行了法律上的规定，对民族区域自治给予了法律制度上的大义名分。在共产党政权建立以前，即王朝时期和民国时期，由于中央政府统治能力的限制，无论是实施行省制度之前还是实施行省制度之后，边疆少数民族实际上是处于半自治的状态，至少保留着某些自治的空间。而中共建政以后，虽然建立了所谓的民族区域自治的制度，但是，民族区域自治在法律制度上被定位为单一制的中央集权体制下的自治，实质上不过是单一制国家的分区，地位上等同于作为一级国家地方政权的省。其所掌握的权力不过是国家权力的下放，而不是相对于国家权力的地方分权。在中央政府的实际统治能力大幅延伸的背景下，通过民族区域自治所实现的对边疆民族区域的统治，实际上将传统的间接统治变成了直接统治。在中国其他非民族自治区域未能普遍地建立起地方自治制度的背景下，作为民族自治与区域自治两种属性结合体的民族区域自治，实际上并没有从中央政府分得多大的自治权，其至多不过是在少数民族聚居的地方区域行使中央下放权力的中央政府的代理人。地方自治也就仅仅停留于名分之上，而实质则陷于完全的空洞化。

（二）

一， 法律所规定的民族区域自治内容

民族区域自治的制度和法律依据是：建国以来先后实施的宪法，包括 1949 年的共同纲领、1954 年宪法、1982 年宪法；1952 年的民族区域自治实施纲要；1982 年民族区域自治法（2001 年修订）。

首先，上述相关法律指出，中国为统一的多民族国家，各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。各少数民族聚居的地方实行区域自治，各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。

其次，上述法律规定，民族自治地方分为自治区、自治州、自治县，分别对应于行政区划中的省、市、县。民族自治地方设立自治机关，“民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府（1982 年宪法）”。另外，自治法规定“民族自治地方内其他少数民族聚居的地方，建立相应的自治地方或者民族乡”。民族乡是在少数民族聚居的地方建立的乡级行政区域，但不设立自治机关，不能行使自治权。

从民族分布来看，民族自治地方还可以分为三种类型：一是以一个少数民族聚居区为主建立的自治地方，在本地区内只有一个少数民族实行民族区域自治，譬如西藏自治区，吉林省延边朝鲜族自治州等等。二是以一个大的少数民族聚居区为主，并包括一个或几个人口较少的少数民族建立的自治地方，因此在其辖区内同时还有若干个少数民族自治地方，如新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区等。三是以两个或两个以上少数民族聚居区为基础联合建立的自治地方，如云南文山壮族苗族自治州、青海省西蒙古族藏族自治州等。另外，还有以“各族”命名的，如广西龙胜各族自治县、隆林各族自治县[91]。

第三，《中华人民共和国民族区域自治法》规定，民族地方的自治机关与其他行政区域国家机构一样，都是中央政府领导下的国家一级地方政权，必须接受中央领导，维护民族团结和国家统一。与中央形成中央与地方的关系。其中，自治区是和省、直辖市平行的一级行政区域单位，是省一级的民族自治地方，除行使同级省、直辖市国家机关的权力外，还行使相应的自治权；自治州是和设区、县的地级市平行的一级行政区域单位，除行使同级地级市国家机关的权力外，还行使相应的自治权；自治县是和县平行的一级行政区域单位，除行使同级县级国家机关的权力外，还行使相应的自治权。同时，内蒙古还有“旗”和“盟”的自治地方建制。盟是作为上级国家机关设在自治区和自治县之间的派出机关，其行

[91] 白希、民族区域自治模式的比较研究——以中国民族区域自治为中心、吉林大学博士论文、中国知网、2007.12、

政级别相当于地区行政公署。旗则相当于县的行政级别。

第四，民族区域自治地方实行民族区域自治，在宪法和法律范围内行使自治权，管理本民族、本地区内部事务。1982 年宪法规定：“自治区、自治州、自治县的自治机关行使…地方国家机关的职权，同时依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权，根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律、政策”。

关于自治权的内容，包括人事权（1982 年宪法规定，“第一百一十四条 自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任”，“第一百一十三条 自治区、自治州、自治县的人民代表大会中，除实行区域自治的民族的代表外，其他居住在本行政区域内的民族也应当有适当名额的代表。自治区、自治州、自治县的人民代表大会常务委员会中应当有实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任。”第二十二条民族自治地方的自治机关根据社会主义建设的需要，采取各种措施从当地民族中大量培养各级干部、各种科学技术、经营管理等专业人才和技术工人，充分发挥他们的作用，并且注意在少数民族妇女中培养各级干部和各种专业技术人才。）、财政权（第一百一十七条 民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权。凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入，都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用。）、立法权（第一百一十六条 民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。）、经济自治权（第一百一十八条 民族自治地方的自治机关在国家计划的指导下，自主地安排和管理地方性的经济建设事业。）、文化方面自治权（第一百一十九条 民族自治地方的自治机关自主地管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业，保护和整理民族的文化遗产，发展和繁荣民族文化。第一百二十一条 民族自治地方的自治机关在执行职务的时候，依照本民族自治地方自治条例的规定，使用当地通用的一种或者几种语言文字。）以及公安方面的自治权（第一百二十条 民族自治地方的自治机关依照国家的军事制度和当地的实际需要，经国务院批准，可以组织本地方维护社会治安的公安部队。）等。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

第五，上级国家机关尊重和保障民族区域自治地方自治权，从财政、物资、技术等方面帮助各民族区域自治地方加速发展经济建设和文化建设事业。我国宪法第四条规定“国家根据各少数民族的特点和需要，帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展。”和第一百二十一条规定“国家从财政、物资、技术等方面帮助各少数民族加速发展经济建设和文化建设事业”。民族区域自治法第六章则专

门制定了“上级国家机关的职责”，规定“上级国家机关应当帮助、指导民族自治地方经济发展战略的研究、制定和实施，从财政、金融、物资、技术和人才等方面，帮助各民族自治地方加速发展经济、教育、科学技术、文化、卫生、体育等事业。”

二，民族区域自治权行使实态

虽然宪法和自治法等相关法规给予了民族自治地方以财政、人事、经济、立法、文化等方面以自治权，但是，民族区域自治机关的下位性质决定了上述自治权很难落实，自治权被普遍虚置化，民族自治机关类同于一般地方政权。

（1） 人事权的名与实

从理论上而言，地方自治拥有自治组织权，包括政体设置权和自治人事权。所谓政体设置权，指地方公共团体，有权在法律规定的幅度内自由地设置地方公共团体的组织结构。我国的民族区域自治地方，在自治机关的组织结构设置上，并不具有自由设置权，只能采取与中央国家机关的一条鞭式的完全对应。而人事自治权指地方公共团体有权依据地方组织法自主地决定其议会代表和执行官员的人选。

关于我国民族自治地方的人事权，宪法设置了由基层到中央的地方选举结构。如宪法（1982 年）和民族区域自治法规定，自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任；自治区、自治州、自治县的人民代表大会常务委员会中应当有实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任；采取各种措施从当地民族中大量培养各级干部、各种科学技术、经营管理等专业人才和技术工人。其中，民族干部的任用比率成为各类研究文章中证明民族区域自治权的重点论据。

虽然制度规范意义上的地方人事自主权是存在的，但是，一方面，其在实践上被扭曲，并不存在真正意义上的以住民自治为基础的、以民主为原则的选举任命；另一方面，宪法规定的自治机关——人民代表大会和政府并不具有真正的地方权力核心位置。从中国的政体来看，实施的是以党治国的方式，四大班子的权力核心集中于党委。虽然法律规定自治区、州、县的一把手由实行区域自治的民族的公民担任，但是，高于政府的党委一把手却通常是由汉族担任，而政府系列的人事权最终由党委来掌控。从自治机关的另一个核心人民代表大会来看，虽然同样规定了自治民族的位置，但从中国的政体来看，人大不过是第二党代会，最终的人事决定权则归于优于人代会的党代会。另外，民族自治地方的所谓自治民族本身并没有代表本民族的核心意愿的自治组织，那么，该民族的利益也很难在人代会中反应出来。

（2）自治立法权的行使

按照地方自治理论，依据权力结构的整体性和权力运行顺序，自治立法权是自治权结构的基础，是构成自治机关这一特定主体权力的重要部分。其成为自治地方享有其他自治权的制度环境和保障。

关于民族自治地方的立法权，立法法第 63 条规定，“省、自治区、直辖市…可以指定地方性法规”，同时，1982 年宪法与立法法第 66 条又规定，“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例”。即民族自治地方作为一级国家地方机关时，其拥有一般地方的立法权，而作为一级自治机关时，又具有作为自治机关的自治条例和单行条例的立法权，后者是一般地方机关所不具备的立法权。此外，立法法 66 条第二款又规定，“自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出变通规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定”，赋予了自治地方利用自治条例和单行条例对法律和行政法规的立法变通权。

其中，自治条例是指自治地方的人民代表大会根据宪法所确定的原则与程序，依照当地民族的特点而制定的调整民族关系的规范性法律文件；单行条例是指民族自治地方的人民代表大会根据宪法和民族区域自治法和立法法以及国家刑事、民事等法律的特别授权，依照当地民族的政治、经济、文化的特点制定的用以调整本民族自治地方内某一方面社会关系的自治法规；变通或补充法律的自治权是指民族自治地方的自治机关，根据法律的授权和当地民族的特点，以变通或者补充规定的形式，保证国家法律在本地区的正确贯彻实施的一种地方性民族自治立法权力。

据统计，截至 2003 年底，民族自治地方共制定自治条例 133 个、单行条例 384 个，民族自治地方根据本地的实际，对婚姻法、继承法、选举法、土地法、草原法等法律的变通和补充规定有 68 件[92]。而截至 2008 年底，民族自治地方共制定了 637 件自治条例、单行条例及对有关法律的变通或补充规定。民族自治地方根据本地实际，对国家颁布的婚姻法、继承法、选举法、土地法、草原法等多项法律作出变通和补充规定[93]。

但是，民族自治地方的自治条例、单行条例以及法律变通的制定以及立法权的运行机制方面，却存在很大问题。

首先从制定级别和其内容来看，迄今为止所制定的自治条例和单行条例全部是自治州和自治县制定的，而内蒙古、新疆、西藏、宁夏和广西五大自治区未有一个颁布自治条例。其制定工作虽早已提上日程，但迟迟未能进入法定程序。以

[92] 中国民族区域自治白皮书、国务院新闻办、2005.2、

[93] 中国的民族政策与各民族共同繁荣发展、国务院新闻办、2009.9

广西壮族自治区为例，早在 1957 年筹备成立自治区时，广西就开始着手“广西壮族自治区自治条例”的起草工作，至今已形成 19 稿草案但仍无法出台的局面[94]。自治区作为民族自治地方系统中最高行政级别的地方，自治条例的缺失，不仅影响了自治区本身的民族自治工作，而且也影响了自治州、自治县这两级自治地方自治条例的制定。而已经制定出来的自治条例，自治特点并不突出，基本上是照搬照抄民族区域自治法的现成条文，其章节结构、语言形态、规范形式，都沿袭了民族区域自治法的体例，而且 100 多个自治条例，基本上是大同小异。对民族自治地方的规范性作用不大。在内容上，出台的自治条例和单行条例，绝大多数是关于使用民族语言、照顾民族风俗、培养民族干部、发展民族人口等方面的规定，而规范经济、财政、税收的领域的自治法规基本没有。在立法变通权的执行方面，目前我国授予民族自治地方变通或补充权的法律有 13 部，而民族自治地方只对 4 部法律即婚姻法、选举法、森林法和继承法作了变通和补充，其中 80%集中在婚姻法方面，对其它 9 部法律的变通或补充还是空白。

其次，从立法权的运行程序方面，问题表现为：一是民族自治地方拥有双重立法权，即作为一般地方的地方法规立法权和作为民族自治地方的自治条例和单行条例的立法权。但是，关于两个立法权之间以及地方法规与自治条例、单行条例之间的关系，在实践方面并没有规定。另外，地方法规和自治条例、单行条例之间的审批程序并不相同，地方性法规只需报上级国家机关备案即可生效，而自治条例和单行条例则要上报国家机关批准后方可生效，因此民族自治地方自治机关在很多时候放弃自治权的行使而采用国家一级地方政府的名义。这也使得民族区域自治机关在中央与地方关系意义上更多呈现地方政权机关的特征。

二是在立法程序问题上，一方面关于民族自治地方立法的规划、动议、起草、讨论修改、通过、报批、备案等一系列程序缺乏相关法律规定，甚至有些法律规定之间就互相矛盾冲突。例如，授予民族自治地方变通或补充权的法律对备案的规定，与立法法的规定就有冲突之处。以婚姻法为例，立法法第 89 条规定“自治州、自治县制定的自治条例和单行条例，由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案”，但婚姻法规定“民族自治地方的人民代表大会有权结合当地民族婚姻家庭的具体情况，制定变通规定。自治州、自治县制定的变通规定，报省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会批准后生效，”并不需要报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。又例如，宪法、自治法、立法法并没有关于自治区自治条例和单行条例在进入法定程序以前征询国务院职能部门意见的规定，但在实践过程中，却是全国人大常委会仅有法律形式上的批准权，而实质的批准权则在国务院及其职能部门。前述

[94] 韦以明、对自治区自治条例出台艰难的立法思考、广西社会科学、1999.5

的广西壮族自治区自治条例就是在全国人大送部委征求意见时被否定。另一方面，批准制度使得民族自治地方的立法的过程过于繁琐、复杂，立法周期过长。

三是宪法和民族区域自治法赋予了自治地方包括立法权在内的广泛的自治权，也规定了上级国家机关有责任和义务，但却没有设定自治权受到侵害时的救济机制[95]。按照权利救济理论，立法机关在授予权利的同时，应当同时设定权利救济机制，这样才能够保证权利的完满状态。考察民族区域自治立法制度，我们就会发现这种重要的政治权利处于救济手段极不健全的境地。在有权利无救济的法律体制之下，法律的授权就会失去其应有的意义，自治立法权在很大程度上就难发挥其应有的作用。

（3）财政自治权行使分析

财政自治是地方自治的有力保证，有了财政自主，才能保障其他自治权利的实现。按照地方自治原理，在地方自治的体制下，存在地方自治事务和国家委托事务的划分，地方自治事务由地方公共团体承办，国家事务由国家办理。与此对应，自治地方承办国家委托事务，应由国家财政负责支付，同时，办理地方自治事务，需要保障地方独立的财政收入。即财政收入、支出与事权相匹配。从各国实践上看，地方公共团体的财政收入的主要方式是征收地方税，要求国家税收制度采取分税制，即国家与地方公共团体，依照税法分别课征不同的税。具体的征税对象、税率和税种，均有不同，地方公共团体有权在法律范围内自主决定课征对象、税率和税种。

1982 年我国宪法第一百一十七条对民族自治地方的财政自治权作出了规定：“ 民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权。凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入，都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用”。民族区域自治法第 32、33、34 条又做了进一步的具体规定，包括：民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权；通过国家实行的规范的财政转移支付制度，享受上级财政的照顾；预备费在预算中所占比例高于一般地区；自行安排使用收入的超收和支出的节余资金；民族自治地方的自治机关对本地方的各项开支标准、定员、定额，可以制定补充规定和具体办法；在执行国家税法的时候，除应由国家统一审批的减免税收项目以外，对属于地方财政收入的某些需要从税收上加以照顾和鼓励的，可以实行减税或者免税。

但是，在实际执行中，一方面由于民族自治地方财政客观基础薄弱，财政收入不足，使得财政自治权无法行使；另一方面民族自治地方的财政属于国家统一财政的一部分，其实施的程度和状况在很大程度上要受到国家财政体制的影响，使得民族区域财政自治权难以落实[96]。

[95]徐会平、民族区域自治权研究——中央与地方关系的视角、中国知网、山东大学硕士论文、2007.3
[96]徐会平、民族区域自治权研究——中央与地方关系的视角、中国知网、山东大学硕士论文、2007.3

民族区域自治法规定“凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入，都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用”。但是少数民族地区本身普遍处于中西部地区，工业落后，财政收入明显不足，财政收支差额年年递增。财政收入难以自给，极大制约了民族自治地方的财政自主权，其自行安排财政收入和结余资金的规定成为空文。更无法支撑其他的自治权的实施。

关于民族自治地方财政的特殊性，中央财政采取了不足补助的政策。1994年之后则实施了分税制财政管理体制改革，以及转移支付制度。分税制改革承认了地方财政自主权，但是，分税制本身存在诸多弊端，最为严重的是地方税权与事权不匹配。在税收实践上，中央“拿大留小”“拿多留少”，只将一些收入不稳、税源分散、征管难度大、征收成本高的税种留给地方，而且缺乏科学的转移支付制度与之配套，而地方政府体系内，从省到市到县乡，也遵循了中央处理收入划分的规则，上级拿大头，基层所留财政收入最后所剩无几。并且地方事权界定不清，地方被迫以地方财政承担国家事务，导致地方财政自主权难以保障[97]。

分税制改革以后，关于税种的归属和税收返还采取了全国一刀切的办法，取消了对少数民族地区的特殊照顾。这样，来自中央财政的援助则取决于随意性很大的专项拨款，而专项拨款目前并没有建立科学规范的管理体制。结果造成了民族自治地方的财政赤字在 1994 年分税制实施之后骤然逐渐增加（如表 6-2）。

表 6-2 少数民族自治地区财政收支　　单位：亿元

年度	财政收入	财政支出	收支差额
1993	302.69	462.31	-159.62
1994	201.49	516.96	-315.47
2001	556.90	1648.67	1091.77
2002	604.43	2001.74	1397.31
2003	684.81	2157.89	1473.08
2004	838.17	2430.73	1692.56
2005	1046.31	3114.84	2068.53
2006	1277.15	3748.55	2471.40
2007	1678.22	4862.64	3184.42
2008	2125.41	6579.74	4454.33
2009	2584.42	8581.08	5936.66
2010	3308.74	10685.62	7376.88

出处：中国财政年鉴 2011

(4)经济自治权

[97]王建学、作为基本权利的地方自治、厦门大学出版社、2010.5、p95-96

宪法第118条对于民族区域自治地方自治机关经济自治权做了规定“民族自治地方的自治机关在国家计划指导下，自主地安排和管理地方性的经济建设事业。国家在民族自治地方开发资源、建设企业的时候，应当照顾民族自治地方的利益。”2001年修改的民族区域自治法将重心放于加快民族地方发展上，对经济自治权进行了进一步细化。其中有8条从民族自治机关的角度、有16条从上级国家机关的职责角度进行了规定。

但是，从民族自治地方的经济发展来看，经济水平虽然有所发展，但与东部差距越来越大，财政状况也没有改善，财政赤字规模逐年上升。经济自治权受到多个方面的影响，并没有良好地落实。从经济自治权的落实来看，主要涉及三个方面的关系：国家计划指导与民族自治地方经济自治权之间关系、部门管理与民自治地方经济自治权之间关系和国家原则性的帮助责任与民族自治地方经济自治权之间的关系。在这三方面关系中，民族自治地方始终是处于相对于国家上级机关的下位位置，国家处于绝对的主导地位，自治地方处于被动的配合和接受，以及对国家的依赖。

从总体而言，国家实施民族区域自治的目的是以一种变通方式，实现国家的持续的整合目标和中央集权化的过程。民族自治地方机关始终是以下位地方机关的较色，接受中央上位机关的权力转让而不是权限分割，其存在的意义在于实现国家的意志，而不是对国家中央的制衡。因此，法律规定的所谓自治权，就被无限地虚置化。

三，民族区域自治的性质与分权类型

如前所述，所谓地方自治，是指相对于中央集权的一种治理地方社会的理念、制度与方式，意味着地方与中央政府之间的权力分权（权限划分），也意味着地方与中央政府间的权力制衡。民族区域自治本质上是中共式的地方自治，只不过因其地方自治的住民属性或国家实施民族区域自治的目的（以地方自治方式解决民族问题）而给其地方自治带有民族特性。自治地方的自治权的大小取决于对治权的分权结果，或者说直接源于规定了中央与地方之间关系的国家结构形式。

所谓国家结构形式，即国家采取何种形式划分国家内部的组成以及调整国家整体与组成部分之间的相互关系。现代国家结构形式分为单一制和复合制两种，其中单一制国家是指国家由普通的行政单位或自治单位组成，全国有一个统一的立法机关和统一的中央政府，只有一部统一宪法，国家的一切组成单位均受中央政府的统一领导，没有脱离中央而独立的权力。复合制国家，包括联邦制和邦联制两种形式，联邦制国家由若干成员组成，除了联邦的立法、行政、司法机关及联邦的宪法外，各组成单位还有各自的宪法、法律以及各自的国家机关。联邦与

其组成单位之间的权限划分，由联邦宪法规定[98]。

从中国的国家结构形式来看，属于单一制国家结构。1949 年“共同纲领”提出“各级政权机关一律实行民主集中制。各下级人民政府均由上级人民政府加委并服从上级人民政府。全国各地方人民政府均服从中央人民政府。”确认了单一制国家结构形式。共产党政权建立以前的行省化进程的历史则支持了这样的单一制国家结构的建立。

进而在在民族自治地方与中央之间的关系上，宪法规定：“各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分”；民族区域自治法规定：“各民族自治地方是国家的一级地方政权机关。”“各民族自治地方的人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院”。民族自治地方被定位为国家的一级行政地方，民族区域自治权被定位为中央政府领导下的一种地方性自治权。整个国家形式被规定为以民族区域自治为补充的单一制国家。中国的民族区域自治的性质可以定义为：单一制国家结构形式下自上而下规定了民族属性的中共式的地方自治。

在这种单一制的国家体制下，民族区域自治权的来源于中央政府的授权，而非民族自治地方本身所固有的权利，中央与自治地方自治机关的权力关系是授权与被授权的关系，而非一般地方自治意义上的权力分割关系。这种权力关系充分反映在宪法与民族区域自治法的具体条文当中。

而联邦制国家中，联邦成立之前，各成员单位基本上为拥有主权的政治实体，它们在联合组成联邦制国家时，各自把权力一部分必须以明示的方式转让给联邦，其余权力则由各成员单位保留行使，故联邦制中各成员单位的权力是其本身固有的，并非来自于联邦政府的授权[99]。

民族区域自治权的行使主体是民族自治地方的自治机关。1982 年宪法规定，“自治区、自治州、自治县的自治机关行使宪法第三章第五节规定的地方国家机关的职权，同时依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权，根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律、政策”。从自治机关的属性来看，其既是国家一级地方政权机关，又是自治机关，一方面作为中央政府统一领导下的一级地方政权机关行使一般地方国家机关治权，另一方面又作为自治机关根据宪法、民族区域自治法等法律规定的权限享有自治权。

但这种自治机关的一般行政机关属性，则决定了其实际自治权的大小，以及中央政府的集权与放权的程度，进而其自治权的行使受到巨大影响，使得自治权虚置化，民族自治机关成为与一般地方政权机关类似的机构。

---

[98]李春晖、从民族区域自治制度的建立看国家结构形式的确立、内蒙古师范大学学报、2008.5
[99]徐会平、民族区域自治权研究——中央与地方关系的视角、中国知网、山东大学硕士论文、2007.3

一般而言，就地方政府的性质而言，要么是行政性的，要么是自治性的[100]。其区别在于，行政性地方政府从属于中央政府，其机关设置、人员的身份、职能范围、财政等都取决于中央政府机关，由中央决定，职权由中央授予，地方财政由中央拨款。而自治性地方政府，则与中央的关系相对分离。其并不隶属于上级政府，也不具有国家代表的身份。它是地方的行政机关，但不是国家的地方行政机关。其机构设置和人员编制依照法律自行确定，无须中央讨论。地方机关的事务大多由国家法律明确划分，有着专属于自己的事务范围和相对独立的财务管理权和人事管理权，对于法定地方性事务地方政府拥有着最后的决定权。

从总体上来看，民主国家地方政府更多的具有自治性的特征。而中国民族区域自治机关的双重属性，则使得其与民主国家的地方自治政府有了显著区别。并且在其双重属性中，先是属于国家一级地方政权机关，其次才是属于民族区域自治机关，也就是说自治机关属性从属于地方政权机关属性。虽然在一些国家地方政府（如大陆法系国家）也同时具有自治机关和国家行政机关双重属性特征，但是其地方政府在属性上则首先是地方性的或自治性的政权组织，然后兼具行使一部分中央政府委托的职权，并且法律对于地方性事物和中央委派事物都有着详细而明确的划分。上述两种不同制度设计理念对于现实的影响在于[101]：在民主国家地方政权组织呈现出更多地自治机关属性而较少的地方国家政权组织的属性；在我国民族自治地方政府呈现出更多的国家一级地方政权机关的属性而较少呈现出自治机关的属性。同时，虽然法律赋予了民族区域自治机关拥有两种属性，但是国家却没有相关的法律详尽划分自治机关的事务与国家地方政府的事务。

是否自治取决于中央与地方的关系以及分权的结果。从中国整个地方行政状况来看，在单一制国家结构下并不存在一般意义上的地方自治，地方实际上普遍处于中央政府的指导和统合之下，体现国家意志，同时，对国家和中央政府显现较大的依赖，地方政权机关被定位为中央政权的下级分支。那么，民族区域自治机关的双重属性设计就使得民族区域自治机关的自治权在实际行使过程中更多地为行政性权力属性所侵蚀，严重影响到民族区域自治地方作为自治机关的自治权的行使。

政治学者安德雷•拉焦尔（lajoie）对单一制国家和联邦制国家的地方自治分权类型给予了分类对比（如表 6-1），将地方自治的分权类型分为政治式分权、行政式分权和行政权转让三个类型。从该分类结构来看，中国的民族区域自治类似于行政权转让型的分权类型，所实施的权限属于中央授权或转让的权力，属于权力下放阶段，而不是分权，民族自治地方对中央政府之间不存在制衡能力。地

[100]魏红英、对当代中国地方自治制度若干特征的认识、江汉论坛、2002.12

[101]徐会平、民族区域自治权研究——中央与地方关系的视角、中国知网、山东大学硕士论文、2007.3

方政体与中央之间的关系上，地方机关完全从属于中央；财政上依靠中央；地位上为中央派出机构；领导人的产生方法上来自于中央的任命。

表 6-1 地方自治的分权类型

	政治式分权	行政式分权	行政权转让
定义	中央当局和与中央当局不存在优劣关系的地方政体之间的权限分离	中央当局和与中央当局存在优劣关系的地方政体之间的权限分离	向从属中央当局的机关转让中央当局拥有的部分权限
地方政体的权限司法基础	宪法	中央当局	中央当局
地方政体与中央当局的关系	对等	地方政体有时从属中央当局	地方政体完全从属中央当局
地方政体的财政	自主财政	有部分自主权	财政上依靠中央当局
地方政体的地位	对中央当局而言是独立的政体	拥有某种程度的自治，是中央政府的创造物	中央政府的派生机构
地方政治领导人的选择方式	选举	选举或任命	任命

出处：松村歧夫、“地方自治”、经济日报出版社、转引自：岩崎美纪子、“カナダ連邦制の政治分析”、御茶の水書房、1985

四，民族区域自治应转向普遍意义上的地方自治

前面指出，解决民族聚居区域的民族冲突，满足当地住民的民族诉求的方式在于实施普遍的地方自治，而非单独强调民族自治的区域自治。当前，理论界通常将民族区域自治定位为民族自治和地方自治的两种属性结合物，但是，当地方自治并没有普遍地、真正地实现，住民意志不能上升为公共团体意志时，少数民族这个少数人群体并不会受到真正保护。离开了地方自治的所谓民族自治也必然成为空话。

从中国现行法律规定来看，中国并没有建立起普遍的地方自治，地方自治只存在于民族自治区域和港澳地区。就所谓自治的民族自治区域，却又规定民族自治地方机关同时具有两种属性——即一般地方国家机关属性和自治机关属性，并且，一般地方国家机关的属性优于自治机关属性。而这两种属性本身又是互相冲突的，当普遍的地方自治没有实现之前，具有双重属性就意味着一般国家机关属

性否定了自治属性。那么，只有所谓的非民族自治地方普遍建立起自治制度之后，民族区域自治才能顺利成章地得到真正实现。除非，在法律定位上，取消民族自治地方的一般地方国家机关属性的性质，实现真正的中央与地方的分权，而不仅仅是中央机关的分支机构。从目前法律规定来看，民族区域自治机关只能是失去了地方自治实质的民族聚居区域的地方国家机关，民族区域自治自然只能停留于名义上。

事实上，从先进国家地方自治体制的建立历史来看，地方自治的确立是一种自下而上的实现过程。越是接近于基层，越是有利于实现住民的直接民主的地方，越是有利于建立地方自治的体制。反观中国的民族区域自治，之所以能够在普遍的基层的地方自治没有实现的情况下确立起来，不过是中央政府的一种恩赐。从中央政府角度来看，其目的是为了解决特殊的历史问题和现实问题而采取的一种政策，归根结底是为了实现国家整合，变间接统治为直接统治。且不说其目的与形式之间的内在冲突，单纯从自上而下的赐予方式而言，也只能是没有住民参与的自治。

主题十二 中国少数民族区域自治的问题与实态——以新疆、西藏为例

【摘 要】从中共的民族政策从早期的提倡民族自决到建国前后开始提倡民族自治再到民族区域自治，可以看出，其在建国后具体民族政策上所进行的民族区域自治的实施，包括理想和现实主义的双重目的。即满足民族需求，缓和民族冲突，进而阻止民族分离。但是，从历史的实践以及当前集中表现于西藏、新疆两地的民族动向而言，上述民族区域自治的政策，并没有达到满足民族需求的目的，甚至，由于民族需求与政治目的相结合，而导致主体民族与少数民族之间围绕需求的满足产生民族冲突，以及少数民族的分离倾向。

【关键词】列宁；毛泽东；民族；民族自治权；民族区域自治；新疆；西藏;西藏 3.14 事件；新疆 7.5 事件；

（一）

所谓“民族（Volk）”主要是指一种文化集体，这种文化集体强调的是世系神话和历史记忆所起的作用，它以其在宗教、习俗、语言、 制度等方面的文化差异而为人们所辨认102。民族作为一个自我界定的社群，其借以区别于其他民族的因素包括：集体性的专有名称，关于共同祖先的神话，共有的历史记忆，以一种或多种区分因素而有别于其他社群的共同文化，与故土的联系，以及本社群大多数人所拥有的一种团结意识。所有的民族需求以及民族冲突，都是围绕上述构成民族概念的要素而展开的。

民族群体的权利需求，主要表现为该民族要维护、表达和发展自己独有的民族特性的权利需求，一般有两种形式，一是民族要求，一是地域要求。前者与族性和民族认同相关联，包括以下四个方面的权利主张：自决；语言、宗教与文化方面的权利；对资源或机会的平等享有；以及（或者）为实现前三项要求而寻求物质上的援助和政治上的支持。斯蒂芬 • 沃尔夫对这种族性需求进行了归纳[103]，如表 7-1。

来自民族群体的另一种权利要求为地域性或称之为“领土”性要求。领土对

[102] Smish,Anthony D.National Identity.London.1991，p20-21

[103] （英）斯蒂芬 •沃尔夫、多民族社会中的自治、引自“国际视野中的民族区域自治”、民族出版社、2008、

国家来说具有最重要的意义，而对民族来说（相对于民族来说称之为“地域”），则成为民族认同的一个至关重要的组成部分。地域在人的观念中不仅是一个地方，而且还与一个民族的历史、集体记忆以及“性格”有着重要的关系。另外，对各民族来说，地域还是（或者说还可以成为）一件贵重的商品。如果一个民族要致力于改变自己所不满意的现状，那么，他们所居住的地域则可以为其提供资源和潜在的动力基地[104]。因此，领土争端不单单会是国际之间的现象，往往也成为族际间的问题。

表 7-1 民族要求的类别及受体

民族要求的类别	民族要求的受体
自决 内部的 外部的	所在国
语言、宗教及文化权利	所在国及主体民族
资源的使用与机会的平等	所在国及主体民族
物质援助与政治支持	亲缘国 亲缘国及其他亲缘民族 国际活动家

外部环境的变动，对维护、表达和发展民族特性或维持民族认同的民族需求而言，一般会被看做是一种机会或威胁，进而导致该民族为此采取对策和行动，或对威胁进行抵抗或对机会进行利用，就会将民族需求上升为政治性的，并与权力相关联。就机会而言，可表现为自我治理权或自我管辖权，也可表现为与所在国的分离。而威胁则常常表现为国家机构拒绝某个少数民族享有对维护、表达或发展其民族特性而言必不可少的资源。包括：使用语言、教育或宗教方面的设施，以及在国家机构中享有一席之地。威胁还可以表现于令人不满的各种同化政策，表现于歧视和剥夺。威胁的极端形式则是民族清洗和种族屠杀[105]。当客观的或主观感受到的民族歧视上升为政治性的，并与权力相联系在一起时，就会导致民族冲突。

民族冲突既可作为民族与国家的冲突而发生于某个少数民族与其所在国的公共机构之间，也可作为族际冲突而发生于某个少数民族与主体民族或其中部分人群之间。这两种民族冲突可以同时发生或彼此重合，但也并非一定如此。此外，由于民族冲突的根源在于人们感受到自己受到威胁，感受到有一种为反对他们而

[104] （英）斯蒂芬•沃尔夫、多民族社会中的自治、引自“国际视野中的民族区域自治”、民族出版社、2008、

[105] （英）斯蒂芬•沃尔夫、多民族社会中的自治、引自“国际视野中的民族区域自治”、民族出版社、2008

制定的政策，因此民族冲突也可在一个国家内引发其他形式的冲突，例如主体民族和所在国之间的冲突。在上述民族的权利需求、表达、发展以及民族冲突中，亲缘国为重要的外部影响因素。某少数民族与亲缘国之间或具有共同的族性，或为在地域上被分开的同一民族。其间源于民族感情或国家利益，而形成庇护关系。斯蒂芬・沃尔夫对上述冲突的类型和表现进行了归纳，如表 7-2[106]。

从中共的民族政策从早期的提倡民族自决到建国前后开始提倡民族自治再到民族区域自治，可以看出，其在建国后具体民族政策上所进行的民族区域自治的实施，包括理想和现实主义的双重目的。即满足民族需求，缓和民族冲突，进而阻止民族分离。但是，从历史的实践以及当前集中表现于西藏、新疆两地的民族动向而言，上述民族区域自治的政策，并没有达到满足民族需求的目的，甚至，由于民族需求与政治目的相结合，而导致主体民族与少数民族之间围绕需求的满足产生民族冲突，以及少数民族的分离倾向。

表 7-2 所在国各方所感受到的导致民族冲突的威胁

各方所感到的威胁迫 / 威胁的假定来源	少数民族	所在国	主体民族
少数民族		领土的完整性 社会的整合性	在据信对维护、表达和发展民族特性必不可少的资源上的竞争
所在国	令人不满的同化 歧视 剥夺 民族清洗 种族灭绝		对少数民利益的“过度通融”
主体民族	在据信对维护、表达和发展民族特性必不可少的资源上的竞争	社会整合性	

106 （英）斯蒂芬・沃尔夫、多民族社会中的自治、引自“国际视野中的民族区域自治”、民族出版社、2008

（二）

在新疆实施民族区域自治的原始初衷含有通过（中国独有的）特殊的自治方式来满足位于新疆的少数民族的族性需求和地域需求的目的。但是，自上而下赋予自治的方式使新疆的民族区域自治空洞化。而空洞化的民族区域自治，远离了地方自治所具有的普遍内容和意义，进而，以汉化、同化、加强新疆控制为目的的包括党委领导体制、宗教、开发、语言等多方面的政策反而侵蚀了少数民族的自我治理或自我管辖权的空间，使得少数民族传统的族性需求和地域需求受到威胁，引致了少数民族与主体民族的冲突，而中央政府对民族冲突的强硬和激烈反应，则进一步导致了冲突的升级。

一，汉族的党委领导体制

虽然宪法规定实施民族区域自治的自治机构，由实施区域自治的民族成员担当政府长官或人大正或副主任，但是真正的权力中心在党委。1949 年王震率第一野战军第一兵团第二、第六军进军新疆，攻占玉门关。9 月新疆国民党驻军陶峙岳率队起义，新疆和平解放。同月，王震军占领乌鲁木齐，到 1950 年初，占领新疆全境。进而，以强硬手段平定包括民族分子和宗教分子在内的南北疆叛乱。王震遂以新疆分局书记、新疆军区司令员、政委身份掌控了新疆军政大权，成为中共首任新疆王，构建了位于新疆的党委领导体制。历任中共新疆党委书记依次为王震、王恩茂、龙书金、赛福鼎·艾则孜、汪峰、王恩茂、宋汉良、王乐泉、张春贤。其中，代表性的强硬派为王震、王恩茂和王乐泉。作为中共的代言人，新疆的党委书记决定了新疆的政治走向，而新疆的行政领导则无力改变局势。

一方面是政府受制于党委的地方政治结构，另一方面，是党委书记个人水平决定地方政治走向的框架。1990 年代到 2000 年代民族冲突激化的年代，正是王乐泉时代。据王力雄的“我的西域 你的东土”称，当地对王乐泉的看法并不好。而又据苹果日报在 2009 年新疆七五事件之后发表的李平的评论文章“新疆问题的三不困局”指出：7.5 骚乱及汉人首次大规模持刀棍上街抗议证明王乐泉治疆 15 年已告失败，由其执行中央政策已难让汉维两族信服，其新疆王位置的继续（不动王乐泉位置）已经成为阻碍新疆问题解决的困局之一[107]。

二，汉族对新疆的移民

中央有计划的移民是最直接影响地方自治的政策。同时，其也直接影响到族性需求中的资源的使用和机会的平等，以及地域需求中的领土的争端，进而，由于主体民族的迁入影响到当地民族的宗教、语言以及文化权利。而真正的地方自治，其移民则取决于当地住民的意志以及公共团体的决策，而不是来自于上位者

[107] 李平、新疆问题的“三不”困局、苹果日报、2009.9.9
http://www.peacehall.com/forum/200909/boxun2009a/92175.shtml

的计划。

据有关人口统计，1949 年新疆总人口为 433.34 万人，其中维吾尔族为 329.11 万人，占总人口比例为 75.95%，汉族为 29.1 万人，6.71%[108]；到 2000 年第五次人口普查时期，新疆总人口为 1845.95 万人，其中维吾尔族为 834.56 万人，占人口比例为 45.21%，汉族人口为 748.99 万人，占人口比重为 40.57%[109]。到 2010 年第六次人口普查时期，新疆总人口为 2381 万人，汉族人口为 874.6 万人，占比为 40.1%[110]。新疆人口成为中国人口快速增长的地区，主要原因除了人口自然增长以外，人口迁移成为最重要的原因。少数民族的增长主要来自于人口的自然增长，而汉族人口的增长，则主要来自于人口的有计划的迁移。

新疆的移民自古以来就存在，但是现代国家的移民始于清朝占领新疆以后，而汉族的大规模移民则出现在 1949 年以后。在据相关研究表明[111][112]，对新疆的汉族移民包括政府性计划移民和自发性移民两种。邓小平开启改革开放以前，主要是国家有计划有组织的迁移为主要形式，其目的在于开发新疆，而大部分移民的目的则是为了营生。移民的迁出地主要有：以输出劳动力为主的人口稠密的山东、河南等省；以输出技术人员、知识分子为主的沿海较发达地区的上海、江苏等地；邻近新疆的交通便利的甘肃等省。改革开放后，自发性迁移已取代国家计划性移民，迁移人口的主体是劳动年龄人口，这已成为新疆汉族移民的主要形式，生存型移民与发展型移民交织在一起，移民的迁出地已遍布全国各地。

有计划移民包括军垦戍边、支边和随迁以及劳改人员徙边。其中新疆生产建设兵团成为第一批汉族移民。1953 年 6 月，新疆军区根据中央军委和西北军区命令，将中国人民解放军分别整编为国防部队和生产部队，生产部队人员构成了新疆生产建设兵团的最初人口。生产建设兵团主要从事农业屯垦，垦区分布大体与部队驻防地分布一致。据记载，截止 1952 年底，新疆生产建设兵团总人口超过 27 万人。1952—1954 年，先后有 17 万人民解放军官兵集体转业为生产建设部队，1964—1965 年又接受内地新的转业军人 3. 4 万人。

支边和随迁人员主要集中于 1959 年至 1966 年之间。根据中央从内地人口密集的江苏、安徽、湖北、上海等省市向新疆移民的计划， 1957—1960 年执行了苏、皖、鄂三省的移民计划，三省迁入新疆人数达 80 多万，其中江苏迁入 59. 6 万人。知青响应“上山下乡”号召来到新疆，也成为支边移民的一大群体。1961—1966 年从上海、北京、武汉、浙江、江苏、天津等六省市来疆的知识青年达 12. 7 万人，其中上海知识青年有 9. 7 万人。这一部分人（知识青年）在 1980

[108] 周崇经、中国人口・新疆分册、中国财经出版社、1990
[109] 2000 年人口普查中国民族人口资料、民族出版社、2003
[110] 新疆公布第六次人口普查数据、2011.5.6、http://news.nen.com.cn/guoneiguoji/257/3809757.shtml
[111] 刘丹、新疆移民问题研究、西北人口、2010.6；
[112] 李洁、试论 1949 年以后新疆汉族移民的类型与功效、北方民族大学学报、2009.2

年代大部分“返城”。

自发迁移人口主要出现在 1960 年代前后，构成汉族移民的大部分。

据测算 1949 年至 2000 年之间，新疆的移民总数应在 460 万人左右。其中汉族占 70%以上，保守估计应在 300 万人以上[113]。

从移民的后果来看，大量的移民迁入对新疆造成巨大的生态压力。以新疆生产建设兵团为例，其已经成为新疆最大的汉人组织，为省级行政单位，与新疆自治区平级。其以边防需要为目的占据了大量的土地。如王力雄的书中所指出的那样：新疆到处都有兵团“团场”——这个独特的词是指兵团的团级单位占有的“领土”。新疆基本每个县都会有一个甚至几个兵团的“团场”，有些地名干脆就用兵团团场的番号命名，并且印在地图上。同时，兵团设立有自己的城市乡镇，设有公安、司法、检察机构，有独立的户口造册、结婚登记处、监狱、科学院、银行、保险公司等，完全自成体系，不受地方政府管辖[114]。这也客观上破坏了民族区域的自治结构。

土地的占有，以及大量移民（以劳动力人口为主体），通过行政手段抢夺了新疆原住民的资源。人口的快速增长，再加上经济结构的转型，造成巨大的就业压力；另一方面，少数民族在语言（汉语）和文化上的劣势，也使得其在资源使用和机会的平等方面受到巨大挑战。从实际就业情况来看，良好的就业职位，需要汉语和高文化素质为前提，少数民族很难获得竞争优势；而少数民族传统上具有优势的就业行业和职位，自然迁徙而来的汉族移民同样掌握了行业技巧，与少数民族形成竞争；更何况来自内地的文化、技术背景，进一步带来了汉族具有天然的优势。以 2009 年 7.5 事件前后为例，汉人影响了维族的生计，已经成为挑起维族不满的最常用话语。

汉族移民的另一个后果是，汉语和汉文化的传播对传统当地文化、宗教、语言的侵蚀。

三，语言的汉语化与双语教育

语言是构成族性的重要要素。在少数民族聚居区域，其语言的官方语言地位，是为地方自治的重要标志，也是当地住民自治的一项重要选择权利。中国宪法、民族区域自治法等都对少数民族学习、使用和发展本民族语言文字的自由平等权利进行了规定。

从新疆的情况来看，在民族区域自治实施的早期，尚能积极落实区域自治的有关政策，到 1960 年代中期为止，一直坚持实施以民文为主，民汉两种语言并用的原则。这样，维吾尔族等拥有语言文字的少数民族均采用母语授课，建立起从小学到中学甚至到大学的独立的民族教育体系。

[113]李洁、试论 1949 年以后新疆汉族移民的类型与功效、北方民族大学学报、2009.2

[114] 王力雄、我的西域 你的东土、p17、

但另一方面，对中央政府来说，与西藏地区一样，其任务在于实现现代国家主权，落实对当地的直接统治。从现实来看，1949 年新疆解放时，总人口为 433.34 万人，其中汉族仅仅只有 29.1 万人，要实现汉族的对新疆的实际管理，无疑普及汉语和对新疆少数民族的融合，成为中共的必然选择。虽然自治区成立以后，维吾尔语被与汉语同时定为官方语言，但相比于维吾尔语，汉语的普及和汉语学校的建设始终处于不断加强的趋势之中。

以学校教育方面，随着汉族移民的不断增加，汉语学校迅速增加，以南疆阿克苏为例，1960 年代仅有一所汉族中学，现在该市已有八所汉族中学。又据“新疆民族工作手册（2004）”统计， 2003 年全疆中学共有 1932 所，其中汉语学校有 770 所，占 39. 85%，维语学校有 728 所，占 37. 68%。形成维吾尔语和汉语学校并存的格局。“民考民”、“民考汉”成为新疆的特有教育名词。

而从 1990 年代开始，新疆又开始提出双语教育的目标，即学校教育采取以汉语为主，民汉双语并用的政策。双语教育固然有利于新疆的教育发展以及维族科技水平的提高，但是，也存在强制学习汉语的问题。落实双语教育的必然逻辑是，既然考试、以及就业都是以汉语为准，那么，维族学生何必去民族学校（维语学校)呢？直接去汉语学校岂不是更好？双语教育普及(实际是普及汉语教育，因为汉语学校本就是应用汉语教学，双语教育的对象显然就是维吾尔语学校)的结果，维吾尔语原有的作为新疆的教学交际语言的地位被汉语取代，维吾尔语教育的弱化和衰落是必然趋势。

进入 21 世纪后，新疆对双语教育提出了更高的任务。张春贤执掌新疆后提出的双语教育目标是：到 2012 年，新疆将基本普及少数民族学前两年双语教育，接受学前两年双语教育的少数民族幼儿占学前少数民族幼儿的 85%以上。到 2015 年，基本普及少数民族中小学双语教育，接受中小学双语教育的少数民族学生占中小学少数民族学生的 75%左右[115]。2020 年使少数民族学生基本熟练掌握使用国家通用语言文字[116]。

与汉语教育强化相对应的是，官方语言中的汉语地位的强化。官方很多会议和文件开始单纯用汉语来进行，而不再用双语[117]。必然结果是单纯会维吾尔语的人的边缘化。与此类似的是，在就业招工领域，会汉语慢慢成为必要条件，而只会维吾尔语则很难找到好的职位。

而按照地方自治的逻辑，应该形成相反的格局——即维吾尔语为主，汉语为辅。不会维吾尔语相反应该具有劣势，会维吾尔语才具有就业优势。

四，宗教限制

[115] 新疆：以农村为重点加快普及各学段双语教育、2012.1.4、http://www.tianshannet.com.cn/news/content/2012-01/04/content_6475550.htm
[116] 喜见双语教育遍及新疆、2011.12.21、http://www.tianshannet.com
[117] 王力雄、我的西域 你的东土、p137

与语言同样，宗教也是民族族性的一个重要组成要素，成为一个民族的族性需求中的生死要素。与内地不同的是，新疆的少数民族如维吾尔族、哈萨克族等都为突厥族的后裔，信仰伊斯兰教。伊斯兰教信仰与其族性长期地结合在一起。按照伊斯兰教精神，真主为其主宰，古兰经是其经典，清真寺是其信仰活动场所；其每天乃玛孜（类似基督教的祈祷）、每周（周五主麻日、类似基督教的周日敬拜）、每年（朝觐、封斋等）都要举行相应的宗教活动，阿訇则为神职人员，是引领其入永恒国度的祭司。

按照地方自治理论，宗教作为住民（少数民族群体）的生活属性的内容，属于住民自我管理的范围。也就是说，宗教自由是地方自治的必然要求。中共掌握新疆政权以后，尤其是文革期间宗教人士和宗教意识受到打击；1980 年代宗教宣传活动、宗教意识一度活跃；但到了 1990 年代以后，政府对宗教的限制则越来越多。

1996 年 3 月中共对新疆问题发表了著名的“七号文件”，将影响新疆稳定的主要危险定性为“分裂主义势力和非法宗教活动”[118]。而非法宗教活动包括 23 种内容：一、强迫他人信教；二、强迫他人封斋；三、私办经文学校；四、按传统方式主持婚姻；五、纵容学生礼拜；六、以传统方式干预社会生活；七、在官方之外组织朝觐；八、按传统收宗教税等；九、擅自兴建宗教场所；十、没有官方证书主持宗教活动；十一、跨地区宗教活动；十二、印发宗教宣传品；十三、接受国外宗教捐赠；十四、到国外进行宗教活动；十五、随意发展教徒；十六、攻击爱国宗教人士；十七、国外的宗教渗透；十八、教派纷争；十九、传播邪教；二十、散布与官方不一致的言论；二十一、集会示威游行等；二十二、建立反革命组织；二十三、其它妨碍秩序的活动[119]。9.11 事件以后，恐怖活动更被与宗教活动联系在一起。新疆维吾尔自治区主席努尔·白克力表示：非法宗教活动必然导致宗教狂热，宗教狂热必然导致极端宗教思想，宗教极端思想必然导致暴力恐怖事件的发生。极少数人利用利用信徒朴素的信仰，歪曲宗教教义，搞分裂。新疆将加强宗教事务管理，制止非法宗教，抵御渗透，打击暴力恐怖活动[120]。

除了对所谓非法宗教活动进行限制以外，对正常宗教活动也进行了严格的管制。如未成年人和政府公职人员、学校师生禁止去清真寺；在学校中不允许从事宗教活动等等。2009 年 7.5 事件之后，中共又出台了一系列新的禁令，如清真寺不允许授课，必须在祷告以外的时间关闭清真寺等。有的地方，连斋月期间，也不允许封斋，饭店不允许歇业等。对宗教的压制远远超过了打击恐怖主义的范畴。

以最近发布的新疆高校禁止各类宗教活动的十六条为例，其规定：禁止教师

---

[118] 王力雄、我的西域 你的东土、p44-45
[119] 王力雄、我的西域 你的东土、p146
[120] 新疆将加大对非法宗教活动打击力度 抵御渗透、2012.3.6、http://news.qq.com/a/20120306/001273.htm

利用社会主义的讲台，歪曲历史，散布宗教言论，怂恿、胁迫、带领学生参加宗教活动。禁止教职员工从事任何宗教活动和穿戴有宗教色彩的服饰。禁止教职员工参与任何非法宗教活动。禁止学生在校园和宿舍内张贴、悬挂任何形式的宗教活动宣传品和宗教标志；禁止学生设立小清真寺、讲经点，胁迫其他学生参加宗教仪式活动。禁止学生参加民族分裂主义组织或参与非法宗教活动。禁止学生参加各类形式的宗教活动。禁止学生穿戴有宗教色彩的服饰和佩戴宗教标志。禁止学生在斋月期间封斋，凡有封斋者一律视为参加宗教活动。凡是违反上述规定者，将会受到严厉查处。可以看出，无论对合法宗教活动还是非法宗教活动都在禁止范围之内，实际上是既违反了宪法所规定的宗教信仰自由，又违背了地方自治中的自我管理要求。

五，自上而下的开发

来自少数民族的诉求，既有政治的、族性的、领土的诉求，也有追求资源和机会均等的经济诉求。按照中共的对待民族诉求的方式，更倾向于将其理解为单纯的经济诉求，并试图通过经济开发的途径进行解决。早在 2000 年提出了大规模的西部开发计划。中央政府的目标是试图通过开发地域经济、提高少数民族生活水平来弱化民族主义和宗教主义的影响。

问题在于，从新疆的开发过程来看，则呈现为以汉族为主体，中央自上而下的行政推进的模式。而不是由该地域住民参与或来自市场发展进程。真正的地方自治，国家与地方团体处于对等的地位，由法律来作为分权的依据。地域的发展模式，则属地方事务，由地方住民作为主体自主进行决定方向，并决定是否接受援助。日本学者西川润在其书中严格讲发展中国家的发展模式区分为自上而下的来自政府的地域“开发”和来自当地住民参与的地域“发展”两种形式，并指出真正的地域进步不应是“开发”（无当地住民参与的），而是“发展”（以当地住民参与为主体的）[121]。

开发，即使本意是好的，高高在上的恩赐者的姿态也会带来相反的效果。中央对新疆地方的开发，因为不是通过市场交换，这就不能使当地住民直接受益，往往被认为是对地方资源的掠夺。当地一种有代表性的思想认为，中央采取措施，加快新疆的交通、能源建设，只是为了把新疆的资源运往内地。1998 年发生洪水的时候，有人幸灾乐祸地说：感谢老天有眼冲断了铁路，使他们没有精力挖走我们更多的财富[122]。

2009 年 7.5 事件以后，中国再次掀起了产业援疆的浪潮。2010 年 3 月全国对口援疆工作会议召开，拟采用四川 5.12 地震后的对口重建模式推动新疆的跨越式发展，会议确定由 19 个省市对新疆进行对口援建。与此同时，央企则进行

[121] 西川润、人間のための経済学、岩波書店、2000

[122] 马大正、国家利益高于一切：新疆稳定问题的观察与思考、新疆出版社、2002、p188

产业援疆。据统计，至 2010 年底，已有 44 家央企参与了新疆石油、石化、煤炭、电力等行业的投资开发，资产总额达到 5739 亿元，实现利润 552 亿元，上缴税金 484 亿元，央企对新疆工业增加值的贡献率已经超过了 70%[123]。而 2011 年央企开工项目 196 个，2012 年开工 178 个[124]。

自上而下的开发固然能对振兴新疆经济，推动新疆与外部融合起到作用，但是，非市场化的、外部的、地方参与度低的开发方式，也必然带来隐患。从新疆本地资源来看，新疆的石油、天然气与煤炭资源储量分别占全国的 30%、34%和 40%。央企快速进军新疆，除了响应国家号召以外，最重要的是出自于其自身的跑马圈地、占据资源、产业布局的需要，极少惠及新疆原住民。

而国家开发新疆的本意出发点是通过给新疆创造财富以确保新疆长治久安。但是，央企自上而下的“打包”开发方式，具有很大的去地方化的特征，人员包括基层人员到管理人员全部外来，项目结果是资源和财富外部转移，来自地方的参与和合作很少，必然带来央企垄断地方经济、挤占地方经济空间的格局。

真正的地方发展模式，应该是市场化的、内生的发展，而不是外生的。是地方充分参与的、以地方为主体的发展。去地方参与的发展，只能是开发而不是发展。

六，民族冲突与冲突的激化

以汉化、同化、加强新疆控制为目的的自上而下的新疆开发方式，侵蚀了少数民族的自我治理或自我管辖权的空间，使得少数民族传统的族性需求和地域需求受到威胁，引致了少数民族与主体民族之间的剧烈冲突。

在这种冲突中，少数民族间至少三种力量涌现并围绕民族问题汇集起来（王力雄的书中对此也进行了明确的阐述[125]）。其一是民族主义，主体是知识分子，从民族来源和历史发展来看，赞成民族独立，主张建立自己的国家。从历史渊源来看，可以上溯到 1930 年代的泛伊斯兰主义和泛突厥主义，以及 1940 年代以三区革命为代表的民族解放运动，目的是驱逐汉人，建立维吾尔人的东突厥斯坦共和国。二是宗教人士。改革开放后，伊斯兰教在新疆经历落实政策→反弹复兴→势力膨胀→宗教狂热的发展过程，形成一种全民族信教的趋势。同时，民族情绪与宗教感情结合在一起，其通过宗教获取了巨大的号召力。而中共的宗教政策则一直有着将宗教视为社会的异己力量，自觉或不自觉地用政治手段解决宗教问题，人为地使宗教政治化的倾向。将宗教当做敌对力量来看待，反过来正推动了宗教政治化的趋势。三是对政治的或社会的现状不满的普通民众，其试图改变现

[123] 十二五期间中央企业将在新疆投资将超过一万亿、2011.8.22、http://news.163.com/11/0822/16/7C2VG8J500014JB5.html

[124] 今年央企产业援疆项目计划开工 178 个、2012.4.22、http://www.cs.com.cn/cqzk/201204/t20120422_3326234.html

[125]王力雄、我的西域 你的东土、p162-164

状，并将现状的不平等归结于民族原因。

标志性民族冲突事件如：

1962年的伊塔事件：1962年4月22日至5月31日期间，新疆阿尔泰、塔城、博尔塔拉、伊犁四个地区20多个县6.7万人集体通过以伊犁的霍尔果斯口岸和塔城的巴克图口岸为主的几个重要边境口岸，越过边境逃往苏联。期间，5月29日还发生了攻击伊犁自治州政府的事件，被中国大陆当局称为5.29反革命暴乱事件。事件发生后，包括伊犁草原，阿尔泰草原在内的边境地区人口锐减，新疆生产建设兵团自此开始进驻边境农庄和牧场从事生产活动，并随后在中苏边境建立了一带国营农场，将其作为国防屏障。

伊塔事件的原因：伊犁与原苏联的哈萨克斯坦和俄罗斯为邻，伊犁境内的哈萨克、柯尔克孜、维吾尔等民族，与苏联境内一些民族为亲缘族关系，他们有着共同的语言、宗教和风俗习惯，在经济、思想和文化上保持着长期并且是极为紧密的联系。依此为背景，苏联从20世纪20年代开始就对新疆进行渗透和施加影响。1940年代的三区（伊犁、塔城、阿尔泰）革命建立东土耳其斯坦共和国就是在苏联支持下进行的。中共政权进驻新疆之后，苏联仍然保持着对该地区的影响力。上述背景以及1958年大跃进运动之后在北疆造成的粮食短缺、1960年代开始的中苏关系恶化则促成了伊塔事件的发生[126]。

巴仁乡暴乱[127]，1989年，孜勒苏州阿克陶县巴仁乡伊斯兰教人士丁・玉素甫在巴仁乡成立东突厥斯坦伊斯兰党，发展势力，拟于1990年斋月第十七天即伊斯兰教的阿里被暗杀的那一天，组织全疆各地统一起义。当时宣称的口号是：反对汉族的计划生育政策，提出“任何政府对杀人的人都要枪毙，巴仁乡有250名妇女做了人工流产，这样算不算凶手，为什么不枪毙他们”，“我们要进行圣战，把黑大爷从新疆赶出去”。要拿下巴仁乡，“成立东突厥斯坦伊斯兰共和国”。但计划暴露，行动被迫提前。4月4日，其组织数百人围攻巴仁乡，4月5日遭到镇压。

巴仁乡暴乱是新疆成立以后最为严重的一场武装暴乱。它是一个信号，也是一个开始。此后，以民族问题为焦点的冲突，由政治动乱形式演变为政治动乱与暴力冲突并行阶段[128]。进入1990年代以后，暴力恐怖事件开始增加，1990年到2000年6月新疆地区共发生暴力恐怖事件253起，武装对抗、枪战57次。处理6238人，其中劳教1069人，判刑976人[129]。

---

[126] 参考：对1960年新疆伊塔事件起因的历史考察、

[127] 参考：1990年巴仁乡东突暴乱、2008.7.27、http://tgd0724.blog.hexun.com/21429615_d.html、王力雄、我的西域 你的东土、p189-191

[128] 马大正、国家利益高于一切：新疆稳定问题的观察与思考、新疆出版社、2002、p139-140

[129] 马大正、国家利益高于一切：新疆稳定问题的观察与思考、新疆出版社、2002、p126

标志性的事件有：1992 年 2 月 5 日新疆乌鲁木齐 2 路公共汽车发生爆炸案，3 人当场死亡、22 人不同程度受伤。

1997 年 2 月 5 日伊宁骚乱： 1997 年 2 月 5 日上午 9 时许，伊宁市发生上千人游行。随后，开始暴力行为，被镇压。

1997 年 2 月 25 日，三辆公共汽车发生爆炸案， 9 人当场死亡，60 人受伤，其中重伤 28 人。1993 年 8 月 1 日，莎车县外贸公司录像厅发生爆炸案，造成 15 人受伤。

1997 年两个事件发生以后，中共关于新疆问题的看法出现了转变，形成了新的看法和共识。即：对分裂主义是新疆稳定的主要危险的认识达成一致。该口号是 1985 年由王恩茂提出的。但关于分裂主义的认识不一致。七号文件（提出影响新疆稳定的主要危险定性为“分裂主义势力和非法宗教活动”）以及 97 年以后，则形成一致性认识。对新疆反分裂斗争的长期性、复杂性、尖锐性和严重性的认识形成共识。认为当前和今后一个时期，敌对势力的分裂破坏活动将以暴力恐怖活动和制造局部骚乱为主要形式。树立了“是什么问题就作为什么问题来处理”的观念。过去，分裂主义分子一闹，就笼统地称为民族问题，自缚手脚，按法律该抓的不抓，该判的不判，现在，精神枷锁解除了，放开了解决问题的手脚，敢于解决问题了。就加大打击力度形成共识，打击分裂活动力度要加强，要敢于下手[130]。

一方面，中共对围绕民族问题的冲突重新认识，对其重新定义，开始放开手脚加大暴力打击、镇压的力度。另一方面，维吾尔族的族性需求和地域需求的诉求渠道和手段，也随着中共政策向暴力镇压方向转变而转变，开始进一步采取暴力对抗方式应对中共的暴力镇压，从而形成了暴力镇压与暴力对抗之间的恶性循环。1997 年 2 月事件以后，当年新疆发生的暴力冲突事件就达 50 多起。进入 21 世纪以后，在 9.11 事件之后，中共又将新疆民族诉求的提出者纳入恐怖主义范畴，对于新疆面临的主要危险增加了“恐怖主义”要素。2003 年 12 月公安部发布了第一批认定的东突恐怖组织和恐怖分子名单。恐怖主义、分裂主义和极端主义等三股势力成为打击对象，中共在暴力镇压方面进一步放开手脚，当前的打击方针是“主动出击、露头就打、先发制敌”。

民族诉求走向暴力对抗的同时，在诉求内容方面，新疆少数民族与当地汉族之间的冲突也在加大。传统上，民族诉求的表达，被看做民族问题，现在，上升到民族分裂主义、非法宗教定位上，进而上升为分裂主义、极端主义和恐怖主义定位。而少数民族都针对主体民族或多或少地都保持着民族诉求。从新疆的实际来看，基本形成了全民信伊斯兰教的局面，同时，保持着很强烈的民族主义传承。

[130] 马大正、国家利益高于一切：新疆稳定问题的观察与思考、新疆出版社、2002、p165、p100-102

将新疆的危险定位为“分裂主义势力和非法宗教活动”，在逻辑上可能导致将少数民族与当地汉族划分为两个对立的集团。正如王力雄在其书中指出的那样：无论是“分裂主义势力”还是“非法宗教活动”，都是针对当地民族的。汉族肯定不要分裂，同时汉族基本不信教，尤其不信当地民族的伊斯兰教，所以汉族理所当然地成为北京治理新疆的依靠力量，而当地民族则成为需要警惕并加以看管的人群。于是就会发生所谓“预期的自我实现”——汉族把当地民族当作防范对象，当地民族最终就会真被推倒敌对一方。这种路线无论用什么言词修饰，都无法掩盖殖民主义的内涵。在少数恐怖分子并不是最大问题，如果新疆的本土民族从整体上成为敌对的，这才是目前新疆最大的危险所在[131]。

事实恰恰向着民族间对立与冲突的方向发展着，实际意味着民族冲突走向激化。其后于 2009 年 7 月-9 月间发生的以当地汉族与维吾尔族之间的冲突为主要内容的乌鲁木齐 7.5 骚乱，成为拥有巨大影响力的标志事件。

7.5 骚乱的起因是 6.26 韶关事件。6 月 26 日凌晨，因怀疑汉族女性被新疆人强奸，韶关市韶关旭日玩具厂汉族员工与数百名维吾尔族员工之间发生群殴，最终造成 120 人受伤、两名新疆籍工人死亡，伤者中有 81 人是新疆人。旭日玩具厂有员工一万多人，其中 2009 年 5 月，从新疆喀什地区疏附县招收了 800 名农民工。

因韶关事件处理不明，7 月 5 日乌鲁木齐发生维吾尔群众反对民族歧视，反对民族破坏和民族仇杀而进行了和平抗议游行。示威者集中于人民广场，人数约有 200 至 300 名维吾尔族人，警方即强行驱散，带离现场且拘留约 70 余人，并用此种强硬手段已迅速控制了局面。但三个小时后，即有维吾尔族人在乌鲁木齐市区人民广场、解放路、大巴扎、新华南路、外环路等多处袭击警察、武警、路人，砸毁店铺及车辆。据官方统计，至少有 192 人死亡，死亡者多数是被暴徒杀害的无辜的汉族和回族市民，另有 1000 余人在暴乱中受伤，并有多辆汽车被烧毁。事发后，新疆对互联网和移动电话进行了限制。中国的新疆地区政府很快将它定性为“典型的境外指挥、境内行动，有预谋、有组织的打砸抢烧严重暴力事件”，并认为幕后主使是热比娅·卡德尔为首的世界维吾尔代表大会。

7 月 7 日乌鲁木齐手持自制武器的汉人于走上乌鲁木齐市的大街，与警察和维吾尔族民众发生了冲突。9 月 3 日又有数万汉人走上街头，游行到乌鲁木齐市人民广场，抗议“扎针党”（维吾尔人用针头扎路人事件）横行。警察、武警全面出动，与示威民众发生冲突。民点名要求新疆自治区党委书记王乐泉下台。乌鲁木齐副市长张鸿表示，该次汉人事件造成了 5 人死亡及 14 人受伤。

7.5 事件的意义在于，民族冲突由围绕民族问题的冲突，上升为单纯的种族

---

[131] 王力雄、我的西域 你的东土、P45-46

冲突，即少数民族与当地汉族之间的冲突。标志着传统的民族区域自治政策走到尽头，改变民族区域政策的现状成为迫切的课题。

（三）

新疆维吾尔自治区是建立于位于传统的新疆行省制度之上，旨在将国民政府对新疆的行省统治转化为以民族区域自治为形式的新的“行省”统治。但西藏则不同，西藏的特殊地理位置，给西藏带来了更多的与中国其他地域相互隔绝和独立的条件，历史上一直没有完成现代主权国家意义上的直接统治，也没有建立与中国其他地域一致的行省制度，其不过是至多属于中国的藩属国的地位和角色。于是，西藏的民族区域自治的建立，则涉及了现代主权国家意义上的直接统治的确立过程。传统的非中央集权化的西藏地方政体，更有利于建立与中央分权的地方自治，而实际运转过程中，却从地方自治中背离出来，结果引起了当地的强烈反弹。西藏的问题和冲突，更像是围绕着这一直接统治的建立与反建立之间展开的。

一，围绕现代主权国家的直接统治的确立过程产生的第一次碰撞——1950年代的西藏暴乱

西藏统治者与中央政府之间的冲突主要表现于各自所坚持的对西藏的主权的观点之间的对立。19 世纪末以后随着西方国家的到来，西方国家主权观念也引入东方，西藏统治者与中央政府各自从主权理念角度寻找自己拥有主权的理由。

西藏统治者认为自己对西藏一直拥有实质上的主权，它有符合独立国家定义的领土、人民和政权三要素，有独立的军队，发行自己的货币，并有自己独特的文化。而中央政府则以西藏历史上的臣服姿态为根据，宣称自己拥有法律意义上的主权。其引用最多的是1793年乾隆时期的“钦定藏内善后章程二十九条”[132]，第一条认定包括达赖、班禅在内的西藏主要活佛转世灵童；第二条管理西藏的进出境；第三条监督西藏造币；第五条任命军官；第六条藏军兵饷由驻藏大臣发放；第八条审查达赖、班禅的收入和开支；第十条驻藏大臣与达赖、班禅平等处理西藏行政，所有西藏僧俗皆需服从驻藏大臣；第十一条任命西藏地方官员；第十三条驻藏大臣每年两次出巡西藏各地及检阅军队；第十四条负责外交；第十五条确定边界；第十八条决定各寺院的活佛人选；第二十条决定税收；第二十一条决定

[132]廖祖桂、李永昌、李鹏年、“钦定藏内善后章程二十九条”版本考略、2009.5.7、http://www.tibet.cn/periodical/zgzx/2004/03/200606/t20060613_122668.htm

免役；第二十二、二十三条控制宗教界串联交往；第二十四条控制和提供交通条件；第二十五条处置罪犯。但从实施情况来看，清朝驻藏大臣的权力实际上是处于架空状态，29条并没有得到严格落实。从该点来看，中国对西藏所拥有的是为传统的宗主权而不是现代意义的主权。民国时期则因为内忧外患，中央政府方面自顾不暇，西藏处于最强而中央政府最弱的时期，对西藏仍然是口头上的主权。不过，东方式的间接统治，使得双方都获得了各自想要的东西，即中央政府获得了主权的名义，而西藏则获得了更多的独立和自治。

但是，新建立的中国共产党政权则完全不同，其目标在于现代国家主权意义上的实际统治，由此打破了传统的西藏与中央政府的关系，双方在相互位置的确定上必然产生激烈碰撞。1951 年中央政府在兵临城下的军事威慑背景下，与西藏签订了“十七条和平协议”，其中第 3、4、7 和 11 条中，承认维持达赖喇嘛和传统的政治经济制度不变，直到西藏人民希望改革。也就是说在保留神权政府和经济的前提下，实现了中央政府对西藏的主权。保留现有制度不变，实际上等同落实了西藏自治的政策。但是，十七条协议同时又规定：（第 11 条）如果西藏人民需要，将进行改革；（第 15 条）中央政府会在西藏建立军事指挥部和军政委员会，以保证协议的实施。这又给中央政府改变西藏自治制度打下了伏笔。双方的冲突也是围绕此而展开的。

从中共政权来看，其最典型的特征是意识形态特性和革命特征。对西藏行使主权的同时，又要向其传统的宗教政治经济制度妥协，是其难以容忍的。王力雄的“天葬”中对此也进行了描述[133]：那时被派进西藏的中国人绝大多数都是军人、干部或国家职工，即所谓“革命队伍”的成员。他们被灌输的意识形态使他们对西藏社会处处看不惯。他们把西藏归纳为“三多”——穷人多、压迫多、神灵鬼怪多。在他们眼里，西藏在经济上是封建农奴制，在政治上是神权至上的政教合一制，上层社会骄奢淫逸，底层人民生活困苦。他们认为革命的目的就是让穷人翻身做主人，这也是他们之所以投身革命的理想。但是，中国内地早已被打倒的“剥削阶级”在西藏仍然高高在上，他们作为革命者，却被要求对那些“剥削者”表示尊敬，对此他们产生了越来越多的抵触。

即使中共在十七条中承诺了不改变西藏的政治经济制度，但是在全国社会主义改造的高潮之中，西藏工委也开始急于改革，并由此引起恐慌。为此，1956年9月中共高层给西藏工委致电，制止其冒进，要求其停止改革准备。而1957年毛泽东又书面承诺达赖喇嘛，中国在未来六年内不会在西藏进行社会主义土地革命。六年过后，如果条件仍不成熟，将继续延迟改革。

但是，改变还是在非拉萨统治的藏区开始了。1955年下半年到1956年，全国

---

[133] 王力雄、天葬：西藏的命运、p89

农村社会主义改造进入第三个阶段，土地改造和宗教改革在西藏周边的四川、青海、云南、甘肃等省的藏区实施，引起当地藏族的反叛，并出现大批的难民涌向西藏。这与西藏反对社会主义改造的强硬派形成呼应。

1959年3月10日上午，成千上万的藏民围住了达赖喇嘛居住的夏宫罗布林卡，阻止达赖喇嘛按照原计划去西藏军区司令部观看文艺演出（防止被绑架），随后民众举行和平的集会游行，喊出了要求解放军撤出西藏和西藏独立的口号。其后，反叛藏人和中共西藏工委、解放军之间的敌意越来越强烈，形势越来越紧张。3月17日深夜，达赖喇嘛率领家人和噶厦政府部分主要官员逃离罗布林卡，经过两周跋涉，翻越喜马拉雅山，前往印度寻求政治庇护。随后，达赖喇嘛宣布否认十七条协议。3月20日解放军在西藏开始平叛。

一九五九年三月二十三日，西藏军区宣布撤消原属噶厦政府管辖的拉萨市政府，成立拉萨市军事管制委员会，接管拉萨市区的政治、军事、民政等事宜。三月二十八日，周恩来在北京发布国务院令，解散西藏地方政府，由中共控制的西藏自治区筹备委员会行使西藏地方政府职权。到1960年4月，建立起二百七十多个区级政权和一千三百多个乡级政权。同时，1959年7月开始实施“民主改革”，中共在西藏的统战对象从原西藏上层转为西藏下层。进入1960年以后，又进一步全面开展社会主义教育运动，在西藏强力推进“社会主义改造”的阶段，进行合作化和公社化。十七条协议被废止，本属于过渡性的共产党执政下的西藏神权的自治政权走到尽头。

二，八十年代末的西藏连续骚乱

镇压 1959 年拉萨暴乱之后的“民主改革”和“文化大革命”，对属于地方自治范畴的传统的地域社会组织以及反映族性要求的文化宗教进行了颠覆性或毁灭性的打击，在严厉的专政之下，社会保持了暂时的稳定。邓小平开启改革开放以后，1980 年代迎来了胡耀邦时代的注重民族敏感性的宽松政策。

1980 年胡耀邦与万里访问西藏，提出了六字方针和六点意见。六字方针，即六个字：“免税、放开、走人”，六点意见为：㈠在中央统一领导下，充分行使民族区域自治的自治权；㈡大大减轻群众负担，坚决实行休养生息的政策；㈢在所有经济政策方面，都要放宽，实行特殊灵活的政策；㈣把国家支援的经费，用到发展农牧业和促进发展藏族人民迫切需要的用品上；㈤坚持社会主义方向，大力发展藏族的科学文化事业；㈥正确执行党的民族干部政策，两三年内，要使西藏的国家脱产干部中藏族干部占到三分之二以上[134]。政策的核心在于：(1)民族方面——鼓励复兴藏族宗教文化，包括大量使用藏语，用藏人干部代替大批汉人干部，从各方面使得西藏自治区更加藏族化；(2)经济方面——暂时免去税收和

[134] 陈维仁、人民心中的胡耀邦：胡耀邦与西藏、http://blog.gmw.cn/home.php?mod=space&uid=36757&do=blog&id=59534

“低于市场价”的征购，发展基础建设，以促进西藏经济发展，提高藏人的生活水平[135]。这与 1950 年代过渡期的毛泽东的缓和性西藏政策有相通之处，在一定程度上满足了西藏人的族性需求。

但是，与此同时，宽松的政策不仅使得旧有的西藏传统势力复活（有关材料统计，从1980年到1992年，西藏自治区政府和下属七个地区，共拨款2.6亿元用于修复寺庙[136]。而西藏的寺院和僧尼人员从1982年的64座1288人增加到1987年的928座14320人，到1994年达到1787座46380人[137]），也给了其自由表达和清算历史的机会。

1990年代西藏拉萨少数民族干部中流传着这样一个黑色幽默：你知道（中国统治下）现代西藏历史的四个阶段吗？第一个十年(1950-60)，我们丢了土地（即，中国军队进入并控制了西藏）；第二个十年(1960-70)，我们丢了政治权力（即，传统政府被汉人主导的共产党政府替代）；第三个十年(1970-80)，我们丢了文化（即，文化大革命毁灭了宗教和其他旧的风俗）；第四个十年(1980-90)，我们连经济都丢了（即，开放经济政策使得非藏人主导了自治区的经济）[138]。这个幽默尽管角度不同，但是也高度概括了中央政府对地域的政治组织、经济结构、文化、宗教的全面自上而下的改造过程，同时也集中表现了原地域住民的不满。

与新疆不同的是，历史上的西藏有着自己的神权政权，作为藏人的单独的民族政权，以及独立的民族意志形成机制，并且寄托着藏人的文化。而这个神权政权一直是为中共在西藏建立国家主权的对手。那么，中共在建立直接掌握政权的机制的过程中，必然在调整统战对象，将之从传统的上层转向下层普通藏民以作为新的政权基础的同时，对传统神权组织进行打压。

事实上，由于在 1950 年代的西藏暴乱中寺庙直接成为暴乱的据点或者僧人直接成为暴乱的参与者，因而在平叛过程中，寺庙就开始被打击。据有关资料指出，当时在西藏总共二千六百七十六座寺庙中，多达一千四百三十六座参加了叛乱[139]。西藏平叛后，毛泽东指出：“宗教寺庙也需要进行改革。改革以后，有一个时期喇嘛可能要减少。有些喇嘛要回家，但他们不是不信佛教了。当然年老的还是愿意留在寺庙。你们要把工作范围放广大一点，在寺庙和不在寺庙的佛教徒都是归你们领导的”[140]。“宗教方面，你的意见是保留一部分脱产喇嘛。我同意你的意见，留那么几千人。过去一百一十多万人口中间有十一万多喇嘛，太多了，

---

[135] Goldstein. Melvyn C. *The Snow Lion and the Dragon: China, Tibet, and the Dalai Lama.* Berkeley: University of California Press, c1997. （雪狮与龙 中译本）
[136] 吴云岑、西藏寺庙经济的历史、现状及对策、西藏民族学院学报、2001.6
[137]吴云岑、西藏寺庙经济的历史、现状及对策、西藏民族学院学报、2001.6
[138] Goldstein.Melvyn C. *The Snow Lion and the Dragon: China, Tibet, and the Dalai Lama.* Berkeley: University of California Press, c1997. （雪狮与龙 中译本）
[139] 西藏自治区党史资料征集委员会编、西藏的民主改革、西藏人民出版社、1995 年、p26
[140]毛泽东、西藏平叛后的有关方针政策（1959 年 5 月 7 日）、毛泽东文集、第八卷、人民出版社、1999.6、第 1 版 P56

养活不了，对发展生产和人口不利。我赞成有几千人学经，成为佛学知识分子。同时你看是不是他们还要学些社会科学、自然科学，懂得政治、科学、文化及一般知识。[141]”按照内定的宗教政策，一个县只保留一个寺院供老百姓从事宗教活动。上述2600多个寺庙最后只留下70多个，僧侣只有7000余人允许留在寺庙[142]。按此计算，寺庙毁弃了97%，僧人被驱赶走93%（吴云岑文中数据为：“民主改革”后保留寺庙530余座，僧侣7000余人[143]）。

班禅在他的“七万言书”中对“喇嘛回家”描述道：首先在各寺庙以所谓“学习”和“发动”的名义，将僧尼集中在大经堂或大房子内，抓的很紧，不分昼夜地紧张地学习和强迫动员其互相进行批评，掀起尖锐的斗争浪潮；对公开表示了信仰宗教的人，戴以迷信份子和不喜欢革命等各种帽子，进行无法忍受的没头没脑的斗争和打击。另一方面，问喇嘛们还不还俗，如果提出继续当喇嘛的要求，就说“你还没有受到教育，没有破除迷信”而给予粗暴的斗争，甚至被管制或关押者为数也不少，在这样的情况下，除非是铁打的人，就无法提出继续当喇嘛的要求，从而使六、七十岁的老年人也请求还俗而回到家中　　还有比这更严重的是，竟有让喇嘛站一边，尼姑和俗女站在一边，强迫他（她）们互相挑选（成亲）[144]。

进而，在其后的文革中，寺庙与全国其他地区一样，以破四旧名义进一步毁坏。1982年时，寺庙仅剩有64座，僧侣为1288人[145]。

与汉族人不太相信宗教，而宗教不太能够融入其生活中的情况相反，在藏族地区，藏传佛教完全与藏族人社会生活及社会组织融合交织在一起。班禅对此描述道：我们藏族信仰佛教约有一千三百年，并因宗教文化十分发达，宗教对藏人的观点、看法和认识影响很深。所以对待一切客观事物的好坏，都是以宗教的观点、看法和认识为转移的。同时不论个人或家庭、或村庄、或部落、或地区、或全区若发生了任何甘苦好坏大小之事，都离不开宗教活动的[146]。

另一项来自中央政府的对西藏基层社会组织和社会生活的自上而下的改造活动是合作化运动和人民公社化运动。其中，合作化运动始于1960年，公社化运动则始于1964年。据统计，1965年底和1966年初，办起了130个人民公社。1970年是西藏公社化大发展的一年， 34% 的乡建立了666个人民公社，到该年底公社数量就已达到1070个，被纳入公社的户数占全西藏总户数的63.6%；到1975年，西藏99% 的乡完成公社化，有人民公社1925个。1966年拉萨有个体

[141]毛泽东：同班禅的谈话(1961年1月23日)、转引自“当代中国的统一战线”上卷、当代中国出版社、1996年版、p343
[142] （香港）开放、1997.2（转自：王力雄 天葬 p126）
[143] 吴云岑、西藏寺庙经济的历史、现状及对策、西藏民族学院学报、2001.6
[144] 转自：王力雄、天葬、p125-126
[145]吴云岑、西藏寺庙经济的历史、现状及对策、西藏民族学报、2001
[146]转自：王力雄、天葬、p125-126

商贩 1200 余户，1975 年仅余 67 户[147]。通过上述行动，不仅将原有的民间社会完全取代，住民生活完全改变，而且将原有地域的宗教、文化也进行了彻底的改造。

1980 年代被藏人指责的重点是开放经济政策使得非藏人主导了自治区的经济。1984 年第二次西藏工作会议批准西藏自治区四十二个主要建设项目，将内地的“开放”政策扩展到西藏。项目的建设所引起的连锁反应，又引致了外部移民的大量涌入。对此，拉萨人认为：汉人逐渐控制了当地经济，从他们手中抢走了工作机会，他们可爱的城市变得越来越汉化。他们要经济发展，但不想以拉萨和西藏的民族特性和人口构成的转变为代价[148]。

同一时期（1980 年代），中央政府与达赖喇嘛流亡政府进行了非正式的会谈，达赖一方提出的要求（1984 年第二次会谈提出）是：建立一个非军事化的，全面内部政治自治的大西藏。但双方针对这点，并没有妥协的任何希望。其结果是，中央政府方面强硬派开始抬头，达兰萨拉流亡政府方面则进一步在国际上展开游说。

1987 年 9 月，达赖喇嘛在美国国会人权小组第一次发表其政治演讲，提出了解决西藏问题的 5 点建议。1988 年 6 月，达赖喇嘛在斯特拉斯堡欧洲议会再次讲演，提出了他返回西藏的条件：整个的西藏(包括民族藏区和政治西藏)应该变成一个自治的民主政体，这个民主政体应于西藏人民为其共同福祉和保护自己及西藏的环境而同意的法治基础上与中国共同建立。中国政府应负责西藏的外交。西藏政府应建立于基本宪法之上。这个基本宪法应该授权西藏的民主体制政府……这表示西藏政府将有权决定所有有关西藏人民和西藏事务的事。西藏政府应设立于拉萨，应该有一个经由民选选出的行政长官、一个两院制的立法机构，和一个独立的司法体系。西藏的社会和经济体制应该取决于西藏人民的意愿，并特别注重提升全体人民的生活水准。我们应该召开区域性的和平会议，以确保西藏的非军事化。赖喇嘛第一次公开告诉他的人民（和世界），独立是个不现实的目标；如果能够完全自治，他愿意接受西藏作为中国的一部分。其在国际上的讲话获得了西藏当地逐渐恢复起来的传统民间势力的呼应，进而产生了西藏拉萨连续三年出现的骚乱事件。

1987 年 10 月 1 日，几十名拉萨僧人进行游行以呼应达赖喇嘛的讲话，遭到逮捕，进而引起骚乱。1988 年 3 月 5 日，拉萨传昭大法会上拉萨僧侣要求释放被关押僧人，再次引发骚乱。最强骚乱则发生在 1989 年 3 月 5 日，引发政府的

[147]西藏农牧学院马列教研室与西藏自治区党校理论研究室合编、西藏大事辑录1949 年—1985 年、1986 、p249、251、287、390

[148] Goldstein. Melvyn C. *The Snow Lion and the Dragon: China, Tibet, and the Dalai Lama.* Berkeley: University of California Press, c1997. （雪狮与龙 中译本）

强力镇压，并于 3 月 7 日实施戒严。

三次冲突的结果，引发了中央政府对西藏政策的再次逆转。

三，2008 年拉萨骚乱及其后走向

1987-1989 年三次连续的冲突以及伴随的强硬镇压手段的采用，使得 1989 年 3 月以后，中国对西藏政策发生了再一次转换。胡耀邦的缓和政策被正式放弃，1980 年代的有利于恢复西藏民间社会力量的宽松政策再次被强硬政策取代。

新的强硬政策，总体而言，可以概括为两个方面，一个是经济方面继续强化西藏开发政策。1994 年 7 月召开了第三次全国西藏工作座谈会，通过了“中共中央、国务院关于加快西藏发展、维护社会稳定的意见”，核心思想是通过经济发展实现西藏稳定。会议宣布，西藏“急切需要发展得更快些”，新的经济计划要求西藏国民经济平均年增长 10%，到 2000 年国民生产总值比 1993 年接近翻一番。同时，会议批准了总额达 23.8 亿元的 62 个基础建设项目[149]。另外一个是新的民族和文化政策。1980 年代胡耀邦时期总的民族和文化政策的方向是通过“民族敏感”以保护和恢复传统的民族文化，而新的政策则削弱了“民族敏感”度。《雪狮与龙》的作者 Melvyn C. Goldstein 指出[150]：过去认为，因其历史，西藏在中国有其特殊地位；现在则认为，西藏只不过是多民族国家中的一个少数民族而已。西藏被看作是一个民族区域，只要藏人愿意，他们可以按照自己的文化生活、传承；但是没有什么特殊的承诺要保证西藏的人口构成、语言同质性永远不变。“民族敏感”的政策被不那么缓和的政策所代替，西藏现代化和建立新的“现代化”藏人优先。凡是强调西藏特性，将之和中国其他部分分隔开来的政策被否定（或者阻止）。

从上述新政策的实施效果来看，新的政策的方向在于，通过经济发展促使西藏的现代化，减弱传统文化对西藏人的影响力，最终塑造出新一代（所谓现代的）的西藏人。尤其是 2006 年 7 月青藏铁路开通以后，来自中央对西藏的开发以及内地对西藏的经济流入进入一个新的阶段。相关报道指出[151]：“以前在藏区做些贸易，规模都不大，这次不同了。铁路开通，以前想做不敢做的生意，现在在运输成本上就缩减了六成，完全可以从西藏发展出去。”2007 年，有关报道已经将拉萨称之为成都的“后花园”。拉萨人口中外来人口已经占据市区总人口的一半以上，而四川人又占了外来人口的八成，总数达 10 万人。四川话甚至已经成为西藏的“普通话”152。现在，非藏人现在控制了当地经济的各个层面的大部分

---

[149] 第三次西藏工作座谈会的召开、http://cpc.people.com.cn/GB/64107/65708/65722/4444495.html

[150] Goldstein. Melvyn C. *The Snow Lion and the Dragon: China, Tibet, and the Dalai Lama.* Berkeley: University of California Press, c1997. （雪狮与龙 中译本）

[151] 西藏大开发——商机是否无限？2006.7.14、http://www.rmzxb.com.cn/jctj/t20060714_93505.htm

[152] “四川话就是普通话” 10 万川人拉萨掘金、2007.7.4、http://news.163.com/07/0704/09/3II0OVJL00011229.html；拉萨是成都的后花园 普通话就是四川话、2007.7.6、http://cd.91town.com/redirect.php?tid=139299&goto=lastpost

领域。

拉萨的很多藏人因为没有在这场非市场化的开发中受益，所以对这股来自内地的经济洪流颇有怨言，他们认为应该制止或者严格限制这种情况，因为西藏是一个少数民族“自治区”，市场经济新的增长的第一受益人应该是藏人而不是外来者。藏人们相信他们在经济上无法和那些更有技能、更工业化的汉人和回人竞争；如果政府不介入，保证自治区居民的福利，他们将在经济上和人口构成上不断被边缘化。

新的政策如果从政治角度来说，就是控制或削弱达赖喇嘛神权流亡政府对西藏的影响力度。尤其是 1995 年达赖喇嘛抢先认定班禅之后，强硬政策扩展到宗教领域，如前所述，由于宗教在西藏社会生活中的特殊位置，宗教以及神权政治体制的影响已经可视为西藏传统文化的一部分，并成为西藏民间社会的重要力量。但是，该文化传统与中共实现对西藏的直接统治之间的固有矛盾，导致中共在转向强硬政策之后竭力削弱宗教文化对住民组织和住民生活的影响力，进而，试图将宗教纳入其管理体制之下。核心目的在于削弱和淡化传统的达赖神权政权在西藏的地位。

1989 年 1 月 28 日，十世班禅喇嘛在西藏逝世。中央政府历来将班禅视为对抗达赖的武器。为在新的班禅认定中继续维护这种地位，中央政府同意按照传统的方式寻找转世灵通，并由中央政府见证下通过“金瓶掣签”最终确认（目的是彰显政府对宗教的权威）。但按照藏族规范要求，新的班禅喇嘛应被达赖喇嘛确认，而北京则意图排除达赖喇嘛的参与（排除达赖喇嘛的政治和宗教影响）。1995 年，灵童寻访小组组长扎什伦布寺主持恰扎仁波切将寻访結果（认定灵童为更登确吉尼玛）通信告知第十四世達賴喇嘛。5 月 14 日，第十四世达赖喇嘛率先宣布更登确吉尼玛为转世的十一世班班禅喇嘛。对此，北京中央政府宣布不承认更登确吉尼玛灵童候选资格，并逮捕了恰扎活佛。1995 年 11 月 29 日，在中央政府主持下在西藏大昭寺释迦牟尼佛像前，经过金瓶掣签仪式确认确吉杰布为第十一世班禅。之后西藏出现了由中央政府认证的十一世班禅和达赖喇嘛认定的十一世班禅的格局。

其后，中央政府在宗教管理（寺庙和僧侣人员管理）方面开始转向严格。达赖喇嘛的破坏被定性为西藏不稳定的根源（关于 1987-1989 年三次拉萨骚乱已经被定性为达赖喇嘛的操纵和发动的结果）[153]。西藏开始在寺院进行揭批达赖喇嘛活动，并收缴达赖喇嘛画像。同时，强化寺庙“民主管理委员会”的管理。

2007 年中国政府又出台了活佛认证制度。即，所有的藏传佛教活佛转世都必须经过有关政府当局部门的严格审定和批准，否则算非法和无效。而实际上，

[153] 热地在拉萨地区县团级以上党员干部大会上的讲话、西藏通讯、1995.6、

藏传佛教活佛认定有自己的宗教仪轨和世俗传统，必须有纯粹的宗教传承和历史上已经形成的活佛转世制度来寻访认定灵童。“活佛”本身并不是一个职位名称或官位称谓。就历史传统来看，既不能由政治需要由上面指定，也不能由民主方式普通民众选举。而活佛认证制度，则使得本来没有资格认定活佛的世俗政权，凭着发放一纸所谓的“活佛证”而成了活佛的主宰，达到了对宗教控制的目的。

上述过程，实际上是达赖喇嘛对西藏影响力与中央政府通过经济现代化的过程以及寺庙管理的途径削弱其影响力的博弈过程。

其后的 2008 年再次发生了藏区骚乱。该年是奥运会举办年，西藏流亡政府方面出现抵制奥运会的言行（达赖喇嘛本人否认该点）。3 月 10 日藏青会组织徒步返乡行动被阻止。同日，拉萨三大寺院之一哲蚌寺僧人游行，请求当局释放早前因试图庆达赖喇嘛获美国国会颁授国会金质奖章而遭当局扣押的僧侣；同为拉萨三大寺之一的色拉寺也有僧侣游行，并呼喊“西藏独立”的口号，并展示雪山狮子旗，旋即遭警方逮捕。3 月 11 日数百名僧人在拉萨警察局外集会，要求释放前日和平抗议中被抓捕的僧侣，但遭武警拦截，武警并发射催泪弹试图驱散人群。而后武警部队将哲蚌寺、色拉寺、大昭寺包围封锁。3 月 14 日拉萨市内冲突升级，骚乱分子开始袭击非藏人。骚乱最终被警察平息，3 月 15 日拉萨恢复正常。该事件造成十数人死亡。其后的 3 月 15 日和 16 日，甘肃省甘南藏族自治州和四川省阿坝藏族羌族自治州也分别发生了骚乱事件。该事件被定性为“有组织、有预谋的”，而达赖则是“图谋西藏独立的分裂主义政治集团的总头子，是西方国家反华势力的忠实工具，是西藏社会动乱的总根源，是建立藏传佛教正常秩序的最大障碍。[154]”

2008 年是时隔 18 年之后的又一次骚乱，与前次不同的是，一个是骚乱地区不再局限于拉萨，一个是开始出现种族冲突的趋势。中央政府对西藏的经济开发政策，在彻底改变西藏的原有经济结构，以及阶层结构和住民结构，并将改变扩大到拉萨以外的地区。

另：自 2009 年至今，已经有 40 余名境内藏人通过自焚的方式抗议中共高压统治，他们都一致表达最基本的诉求“藏人要自由”和“允许达赖喇嘛尊者返回西藏”，但中共政府不仅没有反思和修正错误的民族政策，反而指责自焚是有人策划和煽动，是违背佛教教义，甚至说成是一种暴力行为。

[154] 达赖集团是西藏发展稳定的最大障碍、2008.5.26、http://news.qq.com/a/20080528/001661.htm

主题十三 其他国家民族聚居区域自治的实例

【摘 要】从各国具体实践来看，其普遍地采用了广泛建立地方自治的形式来间接实现少数群体权利，而非单独地建立起与其本国其他地域不同的特殊的民族地域自治。无论是北爱尔兰还是格陵兰岛，抑或是魁北克，其自治都是处于其国家全境普遍实施的地方自治框架之中，以该国的普遍的地方自治制度的确立为前提。相反，如果在地域自治过程中，过分强调民族属性，如印巴分治中表现的那样，将地域、民族、自治三者结合在一起，只能带来少数人群体之间的孤立、疏远、分离、独立。极端情况（冲突）下则会引起表现为民族政策方面的镇压、清洗、吞并、孤立等形式的政策。

【关键词】民族；英国；北爱尔兰；丹麦；格陵兰岛；加拿大；多元主义；印巴分治；教训；世界经验；

（一）

英国自治模式（北爱尔兰问题）

在地方自治作为政治体制形式普遍被住民接受和普及的背景之下，向地方下放权力——本质上是归还权利——进而建立地方分权（地方自治）的政治体制形式，成为主权国家解决不同地域不同民族群体之间冲突的地方政权形式。

英国是由英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰组成的单一制多民族国家。其中爱尔兰人属于古代凯尔特人后裔，6世纪时接受了天主教。1171年英国国王亨利二世确立了对爱尔兰的统治权。1800年成立了大不列颠及爱尔兰联合王国。1921年爱尔兰南部26郡政治上从英国独立，进而于1948年脱离英联邦。而爱尔兰北方6郡则仍留在了英国，英国国名则改为“大不列颠及北爱尔兰联合王国”。北爱尔兰人口160万人，其中60%是英格兰人和苏格兰人的移民后裔，他们讲英语，信奉基督新教。其余40%的居民是爱尔兰人，信仰罗马天主教。1921年后英国在北爱尔兰实行了权力下放和自治。但由于多数民主制的实施中缺少必要的人权保护，占多数地位的统一派对占少数地位的民族主义派实行了排挤。统一派要与英国实现完全的一体化，而后者则想与其在爱尔兰共和国的亲缘国族和亲缘国重新统一。其根本冲突在于民族归属。

1997年工党在大选中获胜，承诺实施包括权力下放在内的广泛的体制改革。为解决北爱尔兰问题，1998年英国政府与爱尔兰政府间签订了“贝尔法斯特协议”，英国通过新的权力下放方案来解决北爱尔兰问题，而爱尔兰政府则放弃与

北爱尔兰统一的主张。同年，又通过了“苏格兰法”和“威尔士政府法”，就苏格兰和威尔士权力下放问题也通过了立法。在上述三个法律框架下，实施了以立法权为核心的权力下放和地方自治制度。同时保持了英国议会（威斯敏斯特议会的最高立法权限）。

同时，根据苏格兰、威尔士、北爱尔兰的历史和现状，在权力下放的权限和形式方面又有所差异。体现于北爱尔兰的权力下放和地方自治制度方面的特征表现为：

首先，北爱尔兰权力下放方案有其与众不同的背景，这一点在北爱尔兰法第一节中有所阐述。该法宣布，北爱尔兰仍是英国的一部分，而且未经北爱尔兰人民就此事投票取得一致意见，其地位将不得改变。也就是说，该法不排除在未来的某个时候，北爱尔兰有脱离英国的可能性。对苏格兰和威尔士，则没有这样的规定[155]。

其次，立法权限的下放。北爱尔兰立法会从权力下放的过程中，得到了广泛的立法权。北爱尔兰立法会的立法权力范围包括：农业、环境、教育、卫生、社会服务、文化与艺术。与苏格兰的情况不同的是，就业、公务员制度和社会保障属于北爱尔兰立法会的权限之内。在该立法会权限所辖范围内的行政权，则已转移给北爱尔兰行政机构。与苏格兰相比，立法权要受到英国政府更多的监督。同时，在北爱尔兰仍归英国政府管理的事务要比其他地方多出很多。由英国政府所保留的管理事项，也可能在北爱尔兰立法会的权限之内，不过北爱尔兰立法会在做出有关决定时，必须取得英国负责北爱尔兰事务的国务大臣的同意。

立法会还有一个独特的责任，就是负责监督“任职誓约”的贯彻，此誓约是所有在职的大臣都必须签署的此举的目的之一，是要使各部大臣承诺建立一个民主的、非暴力的政府，承诺同等地为所有北爱尔兰人民服务。如果有一名大臣没有遵守非暴力的誓言以及只使用和平的、民主的手段解决问题的承诺，或者说违反了任职誓约中的任何条款，立法会都可以提起对他的不信任案。如果不信任案获得通过，该项决议将在一定期限内中止这名大臣的公职。立法会还可以类似的理由，对某一政党提出不信任。这些规定都是北爱尔兰的权力下放方案所特有的。

在选举制度上，北爱尔兰和威尔士的立法会以及苏格兰议会都采取了与威斯敏斯特议会不同的选举制度，即比例代表制。在比例代表制的实际方案上，北爱尔兰又与其他两地不同，北爱尔兰实行的是单一可转让票制， 以确保建立一个权力分享的政府，这也是北爱尔兰权力下放立法中所提出的法律要求。此外，北爱尔兰的人口是168万(2001年调查结果)，其立法会有108位议员，将北爱尔兰立

[155] （英）帕特里夏·M，利奥波德、英国单一体制内不均衡的权力下放、引自“国际视野中的民族区域自治”、民族出版社、2008、

法会的规模定成这样大，是要确保北爱尔兰的每一个地区都有其代表。

第三，在人权保护方面，苏格兰法和北爱尔兰法都规定，如制定与欧洲人权公约所规定的权利相抵触的法律，即超出了有关机构的立法权限。同样，法律也禁止各行政机构的成员制定与欧洲人权公约所规定的权利相抵触的从属性法规。在立法权力上受到较多局限的威尔士立法会，也被加以类似的限制。北爱尔兰法还规定了补充性的人权保护条款，这一做法在英国其他地区尚未见到。北爱尔兰的补充条款包括：禁止以宗教信仰和政治见解为由，制定歧视他人的立法或其他法律。北爱尔兰还依法成立了人权委员会，以“随时检查北爱尔兰法律和司法实践在保护人权方面的充分性和有效性”。这一实例说明，各种权力下放方案总是试图体现出英国各地的不同情况。就北爱尔兰来说，采取这样一种方式，也是保证北爱尔兰全体人民最低限度的权利。

（二）

格陵兰岛：淡化民族自治

格陵兰岛于1775年开始成为丹麦的殖民地，1953年成为丹麦的一个省。其居民大多都是在当地出生，有着共同的、不同于丹麦人的语言和文化，有一种自我认同于格凌兰人／因纽特人的归属感。而因纽特人是几千年前从阿拉斯加迁来的，也是格陵兰岛上最早的居民。但是，在殖民地时期，曾有一部分因纽特人与丹麦人通婚，因此，今天的格陵兰人，几乎都兼有因纽特人和丹麦人的血统。

20世纪60年代至70年代，丹麦进行了地方政府改革，重新划分了中央与地方的职能，政府职能大规模地由中央向地方转移，实行广泛的地方分权。到1980年代进一步实施自由市镇计划，普遍实行市镇自治体制。以此为背景，1979年丹麦议会通过“格陵兰自治法”，格陵兰成为丹麦自治省，被赋予超过一般市政当局的权力。其自治机构为经由普遍选举产生的立法机构格陵兰议会，以及执行机构格陵兰自治政府。

格陵兰实现自治的目的，是要行使丹麦议会和丹麦政府授予自治当局的立法权与行政权。丹麦议会在将某些领域的权力转移给自治当局后，便不再就格陵兰事务颁发涉及这些领域的法律和法规。“格陵兰自治法”中包含了一个清单，列出了要移交自治当局管理的领域，并对此做了职能上的界定。由此，自治当局在格陵兰日常生活中的大部分领域内掌握有立法权与行政权，其中包括：自治机构，税务，对贸易、渔业与狩猎规则的制定，教育，社会保障，就业，住房与环境保护，运输，电信，以及医药卫生。

同时，宪法对其自治也做出了一些限定，包括：格陵兰主权仍归丹麦王国中央政府所有；由格陵兰代行的各项权力必须以法律的形式加以明确的界定；不得

将所谓国家事务移交格陵兰自治当局管理。这些专由国家处理的事务包括：对外关系、国防政策以及金融政策。格陵兰自治当局在行使其权力时，要受国家宪法的束缚，还要受对丹麦有约束力的各种国际条约的束缚，其中包括：关于宗教自由、基本人权、言论自由以及禁止种族歧视等方面的规定。

从格陵兰岛的特征来看，边界是天然明确的，它虽然在行政上是丹麦王国的一部分，但在地理上却远离丹麦本土，与丹麦有 4 个小时的时差。这种相对封闭的地理条件使格陵兰岛内各民族相互之间联系密切，而与外界的联系相对较少，对地域的认同感很强。因此，在其自治体制上，自治的行为主体被定义为“格陵兰所有居民”而并不考虑他们属于哪个民族或种族。强化的是当地居民对格陵兰人的区域性身份认同，同时弱化对自己原属种族身份的认同。只要是居住在格陵兰的丹麦人，也同样可以行使其基本的公民权。例如，在格陵兰自治议会和各市政委员会的选举中，他们也享有选举权和被选举权。“格陵兰的自治模式是要保护并强化全体格陵兰人的同一性和政治影响”，’“格陵兰自治当局在其立法活动中，从没有这样一种标准，即根据一个人身体中携带的祖先基因，来决定其应享有的权利。”也就是说其对丹麦对格陵兰少数民族实施的自治属性是地方自治（地域）而不是民族自治。

2008 年 11 月格陵兰举行自治公投，其自治权再次获得扩大，范围扩展到警政和司法权，只有国防和外交事务由丹麦主导。

（三）

加拿大的文化多元主义：自治与文化政策

加拿大与美国同样，属于由来自世界各地的移民组成的多民族国家。包括土著居民 50 多个民族与世界各地移民组成的 70 多个民族。主体民族则由英裔和法裔组成。1871 年，英、法族裔几乎占全部加拿大人口的 92%，1981 年这个比重约为 72%。政治体制上，则也与美国类似，为联邦制国家，与美国相比被认为相对高度集权。各省有独立权。其中，魁北克省为法裔聚集省。

1867 年加拿大成为英联邦的自治领。其对外来移民一直推行同化政策。即以英国文化作为加拿大文化的基质和主流，非英裔外来移民则放弃其传统的文化，按照盎格鲁一撒克逊标准转化为加拿大人。但这一同化政策侵害到与英裔移民一起达到加拿大的法裔移民的利益。结果，以英国文化为标准建立加拿大文化的同化政策将法裔加拿大人排除在对象之外。加拿大形成英、法裔文化并存局面。

1940 年以后，同化政策进一步发展成为模仿美国的民族熔炉政策——“加拿大化”运动。这时的同化政策有所放开，1947 年后非英法裔移民开始获得公民权，1960 年代以后非欧洲移民放开。“加拿大化”运动，就其本意而论，是想

跳出纯民族同化政策的漩涡，但实际结果并未完全摆脱民族同化政策的束缚，仍然是要求少数民族的移民转变其民族意识和文化习俗，成为不带原民族特性的纯加拿大人。所不同的是，同化政策是按盎格鲁标准进行归化，而“加拿大化”运动是按英、法裔的文化标准进行归化[156]。

然而，加拿大化运动也带来了从 1950 年代开始的法语在全加拿大和在魁北克省的地位的降低。法裔加拿大人指责“加拿大化”运动湮灭了法裔社会，固而对“加拿大化”运动持反对态度。魁北克省的民族主义分子和天主教教会的首领，认为这是英裔民族侵权的结果，他们强烈要求修改联邦宪法，重新确立魁北克的特殊权力地位，以促进法语和新法兰西文化的复兴与发展。魁北克的民族主义者借此大造脱离联邦的舆论，力图摆脱英裔加拿大人的统治。对此，1969 年，加拿大联邦议会通过了“加拿大官方语言法”，以法律形式正式规定，英语和法语同为加拿大的官方吾言；一切政治文件、国家法令都必须使用英、法两种文字；联邦政府机勾必须运用这两种文字进行工作，从而使加拿大成为惟一用立法形式明确见定实行双语制的国家。

同时，1960 年代末，加拿大政治、经济和社会生活中，少数民族的文化素质、理性水平、民主意识都有了全面的增强。他们的整体力量已达到足以迫使加拿大政府必须考虑他们的政治权利的程度。面对这种现实，加拿大政府明白，仅仅注重安抚魁北克法裔居民是不行的，应当扩大视野，着眼全局，给予其他民族亚文化以应有的生存与发展空间，以赢得少数民族对加拿大联邦政府的支持。

1971 年 10 月 8 日，加拿大总理特鲁多在国会众议院正式宣布实行多元文化主义政策。他郑重声明：“实行多元文化主义政策是加拿大联邦政府的决定，我深信这也是所有加拿大人的愿望。”同时，他指出：加拿大尽管实行两种官方语言制度，但是没有一种官方文化，没有任何种族比别的种族更优越，也没有任何公民和公民团体比其他的加拿大人更优越，他们都应受到平等的对待。任何加拿大人都应当接受民族的差别，摈弃种族歧视、文化歧视和思想歧视。每一个族裔群体都有保留和发展自己的文化、选择自己的生活方式的权利。各种文化应该平等共存，不存在一种文化居于统治或主导地位的情况。加拿大联邦政府的任务是正确引导和完善处理各族裔群体与主流社会之间的关系，增强各民族保持本民族独特文化的信心，同时使之对整个国家和社会产生共同的责任感和归属感。1988 年 7 月 12 日，加拿大众议院一致通过了世界上第一部“多元文化法”，将多元文化政策以法律形式固定下来。标志着多元文化主义政策已成为加拿大民族关系中的主流意识。

期间，魁北克省一部分人认为，多元文化淡化了法裔文化地位，先后与 1980

[156]白希、民族区域自治模式的比较研究、吉林大学博士论文、2007.12、中国知网

年和 1995 年就魁北克省是否从加拿大联邦独立问题进行公投，但因主张独立的人票数未超过半数而未通过。

从执行多元文化主义政策实践来看，加拿大政府基本上兑现了多元文化主义政策所包含的赋予少数民族各种权利的承诺，使过去失衡的民族关系得到了重新定位，提高了各族裔成员的平等意识和自尊心，强化了国家的凝聚力和向心力，成为疏导、消释民族矛盾的有效途经。

（四）

印巴分治——民族、地域、自治的结合方案

公元 8 世纪，虽然阿拉伯人对印度半岛的入侵，伊斯兰教开始传入印度半岛。到 18 世纪英国统治印度时期，印度呈现出的是两种宗教，即印度教和伊斯兰教并存，甚至以两大宗教为依据划分出两个民族的局面。代表性的“两个民族”理论最早由赛义德·阿赫穆德汗提出，其于 1883 年第一次提出印度教徒与穆斯林是两个民族；1930 年伊克巴尔明确提出在印度建立一个统一的穆斯林国家；1940 年巴基斯坦国父真纳系统阐述了两个民族理论。即印度教徒与穆斯林是两个民族，印度应分治为两个民族国家，应给两个民族以单独的国家。

印度教与伊斯兰教的教义、教规上有很大区别，两个教派之间一直有着矛盾。1837 年英国殖民当局取消了伊斯兰法律、法院，以及波斯语的官方语言地位。1861 年以英国法律为基础制定的新刑法典生效。英语成为中上层人士必备语言，但是伊斯兰教则对英语教育采取了抵制态度，结果，中上层穆斯林开始丧失传统的政治地位。1885 年亲印度教的国大党成立，则加深了两个教派之间的矛盾，并推动了穆斯林统一组织的出现。为维护穆斯林的政治利益，全穆斯林联盟于 1906 年成立。两大教派区分开始演化并上升为民族区分，宗教矛盾上升为民族矛盾。

到 20 世纪 20 年代，两个宗教民族之间冲突扩大。1930 年伊克巴尔当选为全印度穆斯林联盟主席，他提出：“要使旁遮普、西北边境省、信德和俾路支组合为一个单独的国家。在我看来，建立一个巩固的西北印度穆斯林国家，无论在不列颠帝国之内进行自治也好，或者脱离帝国进行自治也好，将是穆斯林奋斗的最终目标，至少对于西北印度的穆斯林应是如此。[157]”

1935 年英国批准了印度政府法案，成立全印联邦，由英属印度各省和各王公土邦组成。1940 年穆斯林联盟年会上，真纳提出，由于印度教徒和穆斯林是两个有着显著民族差异的民族，因此，唯一的出路是将印度划分为两个自治的民族国家，让两个民族各有其自己的祖国。

[157] M.A.拉希姆、巴基斯坦简史、第四卷、四川人民出版社、P340

二战结束后，印度独立问题提上日程。而这时，两大教派演化出来的两大民族之间的冲突则越发激烈。1947 年印度新总督蒙巴顿就任，在征求两大党派意见后，于 6 月提出了印巴分治方案，7 月英国议会正式通过了该方案，规定 1947 年 8 月 15 日结束英国对印度的直接统治，原英属印度划分为二个自治领，即巴基斯坦自治领和印度联邦。其中，印度教徒占多数的省，如孟买、中央省、联合省等完全归印度所有，而在西北地区穆斯林占多数的各省和东北的孟加拉地区划归巴基斯坦，其余教派和民族混居的地区按照公民投票来决定归属。

也就是说，当一个国家内部存在多个民族或者不同的宗教群体，各自又都占有一定规模的地域，并相互处于冲突之中时，通过地理行政区划，即将民族与地域相契合成为解决民族之争或宗教之争的可供选择的方案之一。印巴分治即其典型的案例。

这种认为地将民族、地域、自治相结合的方法，虽然在一定程度上规避了民族、宗教政治难题，但又产生了新的矛盾。印巴分治的直接后果就是大量居住在巴基斯坦的印度教徒和居住在印度的穆斯林为逃避迫害，背井离乡，形成了民族大迁移浪潮。据不完全统计，从 1947 年 8 月到 1948 年春的 9 个月时间里，大约 1400 多万难民在印巴之间迁徙，60 万人死于教派仇杀。而民族冲突的悲剧并没有到此结束，紧随而来的是印巴之间三次惨烈的战争，以及延续至今的克什米尔问题。可以说，以宗教信仰为划分原则，以地域分割为手段的蒙巴顿方案，不仅没有消除印度教徒和穆斯林之间的民族紧张和冲突，甚至加剧了这种冲突，并为以后紧张的印巴关系埋下了祸根[158]。

（五）

少数民族聚居区域的地方自治启示

总结各国有关实例，我们可以看出：

⑴各国利用普遍的地方自治的框架来实行对少数人群体权利的保护。

从国际法角度来讲，其只是从对个人人权的保护角度，对少数人群体的权利保护提出了相关的规定。而并不认为自治是少数人群体的基本集体权利，也就是说国际法尚不支持单一民族排他性自治的政治或法律诉求，单一民族排他性自治并不是少数人群体保护的必然方法。

从各国具体实践来看，其普遍地采用了广泛建立地方自治的形式来间接实现少数群体权利，而非单独地建立起与其本国其他地域不同的特殊的民族地域自治。无论是北爱尔兰还是格陵兰岛，抑或是魁北克，其自治都是处于其国家全境普遍实施的地方自治框架之中，以该国的普遍的地方自治制度的确立为前提。

[158] 白希、民族区域自治模式的比较研究、吉林大学博士论文、2007.12、中国知网

对少数民族的少数人权利保护，则是从个人人权保护角度出发，将群体权利保护纳入地方自治的框架之中。如前所述，首先地方自治从个人人权角度出发，强调的是住民自治。即地方自治依据居民的意思来进行的，在其内部必须由住民以恰当的民主形式来进行自我治理。其次，地方自治的辅助性原则，强调个人的人权，主张个人首先应自负其责，只有个人无能为力时，公权力才予以介入。进而扩展到地方自治领域，地方住民团体自己能自行自助解决的，公权力不参与、不替代。这样，当基层住民主体主要由所谓的少数民族构成时，通过个人权利的实现路径，少数民族群体意识可以形成并反映到地方公共团体之中，上升为地方公共团体的决策。少数民族群体权利自然获得反映和保护。

另外，只有全国各区域普遍地实施地方自治的前提下，才有实现少数人群体集体权利的可能。否则，即使单独针对特定的少数人群体建立特殊的地域自治，也不会实现真正的地方自治内涵。

⑵将群体权利的保护纳入地方自治的框架，淡化民族区域的地方自治的民族自治属性。

在非普遍的政治体制框架下，对特定少数人群体以特殊对待，以保护其群体权利，极大可能会导致少数人群体受到孤立，并使不同群体之间的关系变得疏远;可能也会导致其他群体与他们相对立，并最终引发族际冲突。

为避免这一点，以丹麦的格陵兰岛为例，其实施的是与丹麦本土其他地域相同的地方自治体制，而并未为实现格陵兰岛的特殊性而给予该岛纽特人和丹麦人后裔以特殊的权利。相反，在其自治体制上，自治的行为主体被定义为“格陵兰所有居民”而并不考虑他们属于哪个民族或种族，极力淡化了地方自治的民族自治内涵。强化的是当地居民对格陵兰人的区域性身份认同，同时弱化对自己原属种族身份的认同。“格陵兰的自治模式是要保护并强化全体格陵兰人的同一性和政治影响”，’“格陵兰自治当局在其立法活动中，从没有这样一种标准，即根据一个人身体中携带的祖先基因，来决定其应享有的权利。”也就是说虽然格陵兰岛的地方住民是纽特人和丹麦人的后裔（少数民族），但其自治属性并不会由于其住民属性而定性为民族自治，其本质上仍然会属于地方自治。

相反，如果在地域自治过程中，过分强调民族属性，如印巴分治中表现的那样，将地域、民族、自治三者结合在一起，只能带来少数人群体之间的孤立、疏远、分离、独立。极端情况（冲突）下则会引起表现为民族政策方面的镇压、清洗、吞并、孤立等形式的政策。

⑶ 避免主体民族对少数民族的同化政策。

真正的地方自治，首先强调的是住民自治和团体自治的结合。前者指依据居民的意思来进行决策，后者指将地方自治委之于独立于国家的团体，由团体在自

身的意思与责任之下进行自治。同时，地方自治强调地方分权，以及辅助性原则，即如果下级政府能够独立承担的事务，任由下级政府承担。如果下级政府无法独立承担，则由上级政府提供辅助；国家对个人或上级政府对下级政府的辅助不能代替个人或下级政府的自助。因此，地方自治过程中，不能以国家利益优先为借口来否定地方住民决策和团体决策的利益，也不能以国家来替代个人或地方政府的自助。

而实际政治运作过程中，中央政府往往出于自身的利益，强化中央的经济决策和文化决策方面的角色。以加拿大为例，其在文化政策方面，一直采取的是同化政策，即以主体民族文化对少数民族文化的同化。结果，引起了更强烈的出于民族保护意识的对抗。前面所强调的民族自治的淡化，所反对的是人为的民族区分、分离，而这里反对的同化政策，是反对民族吞并和清洗。所侧重的方向是不同的。

对少数民族同化政策，除了语言、宗教等文化政策以外，还包括自上而下的经济开发的方式，即通过排挤当地住民对经济发展的参与，来强化中央或主体民族对地域的同化和控制。排除了“内发的发展”的自上而下的“外发式的开发”，是与以地方住民为主体的自治体制相背离的。

主题十四 国际法关于自决权利和自治权利的有关规定

【摘 要】国际法从对个人人权的保护角度，对少数人群体的权利保护提出了相关的规定，但是，自治尚不被认为是少数人群体的基本集体权利，也就是说国际法尚不支持民族自治的政治或法律诉求，民族自治并不是少数人群体保护的必然方法。另一方面，1980 年代以后随着地方自治的普及，国际法上出现了对地方自治框架进行规定的动向。我认为，充分的地方自治完全可以实现少数人群体的保护，而不必刻意强调地方自治的民族属性或民族自治。相反人为地在形式上先行规定民族属性的方式，必然人为地造成民族之间的隔离和不平等。

【关键词】民族；民族自决权；民族自治权；国际法；

（一）

国际法关于自决权的有关规定。

随着人权理念的深入以及二战后亚非独立运动的兴起，以联合国宪章为首的大量国际法律文件对自决权予以了规定。

1945 年通过的“联合国宪章”第一条第二款规定：“发展国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之友好关系，并采取其他适当办法，以增强普遍和平。”使之成为第一个正式规定自决权的条约，自决权成为有约束力的国际法律原则。

之后，联合国为代表的国际组织相继通过了一系列的国际法律文件倡导自决权原则，明确和充实了有关自决权的国际立法。1952 年 12 月联合国通过的“关于人民与民族自决权的决议”宣布：“人民与民族应先享有自决权，然后才能保证充分享有一切基本人权”，“联合国会员国应拥护各国人民和各人民自决的原则”。1960 年 12 月联合国大会通过的“给予殖民地国家和人民独立宣言”宣布：“鉴于需要创造建立在尊重各国人民的平等权利和自决的基础上的稳定、福利以及和平和友好的关系的条件，和创造普遍尊重和遵守人类的权利以及不分种族、性别语言或宗教的所有人的基本自由的条件，承认一切附属国人民要求自由的殷切愿望和这些国家的人民在获得独立中所起的决定性作用”。“所有的人民都有自决权；依据这个权利，他们自由地决定他们的政治地位，自由地发展他们的经济，社会和文化。”1966 年的“经济、社会和文化权利国际公约”和“公民及政治权利国际盟约”第一条均规定：“一、所有人民都有自决权。他们凭这种权利自由决定他们的政治地位，并自由谋求他们的经济、社会和文化的发展。二、所有人民得为他们自己的目的自由处置他们的天然财富和资源，而不损害根据基于互利原则的国际经济合作和国际法而产生的任何义务。在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段。三、本盟约缔约各国，包括那些负责管理非自治领土和托管领土的国家，应在符合联合国宪章规定的条件下，促进自决权的实现，并尊重这种权利。”1970 年 10 月联合国大会通过的“各国根据联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则宣言”中的“各民族享有平等权利与自决权之原则”规定：“根据联合国宪章所尊崇之各民族享有平等权利及自决权之原则，各民族一律有权自由决定其政治地位，不受外界之干涉，并追求其经济、社会及文化之发展，且每一国均有义务遵照宪章规定尊重此种权利。”“一个民族自由决定建立自主独立国家，与某一独立国家自由结合或合并，或采取任何其他政治地位，均属该民

族实施自决权之方式。每一国均有义务避免对上文阐释本原则时所指之民族采取剥夺其自决、自由及独立权利之任何强制行动。此等民族在采取行动反对并抵抗此种强制行动以求行使其自决权时，有权依照宪章宗旨及原则请求并接受援助。”

由于上述国际法文件主要是就“人民自决权”做出了相关规定，但对人民自决权的权利的行使主体没有进行具体规定，所以，目前关于人民自决权的分歧主要体现在自决权的行使主体方面。

按照上述国际条约，人民自决权的主体应该包括以下四个部分[159]，即：一、殖民地人民；二、外国占领或统治下的人民；三、主权国家的全体人民；四、主权国家的少数者人民（含少数民族）。

其中主要分歧在于是否包括主权国家的少数者人民。“公民权利和政治权利国际公约”第 27 条规定：“在那些存在着人种的、宗教的或语言的少数人的国家中，不得否认这种少数人同他们的集团中的其它成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利。”但是，有些国家以排除法将少数者群体（含少数民族）排除于自决权的主体之外。如 1979 年印度加入“经济、社会和文化权利国际公约”和“公民权利和政治权利国际公约”时声明：“两公约第 1 条中的‘自决权’的表述，仅仅适用于外来统治下的人民，并且这些表述不适用于主权独立国家或者人民或国家的一部分—— 这是国家完整的实质。”印度的这项声明显然是为了防止“自决权”被用来破坏印度的国家完整 ，但由于它限定了享有自决权的人民的范围而引发了法国 、德 国和荷 兰的反对意见。

法国在随后的反对意见中指出，印度的声明对行使自决权所附加的条件不符合联合国宪章的相关规定。德国在反对意见中指出，所有人民都有自决权，而不限于被外国统治的人民，因而不能认为与两公约的明文规定相 冲突的解释是有效的。荷兰的反对意见则指出，自决权是两公约授予所有人民的，这不仅从公约的用语清晰可见，而且见于相关法律的最权威的表述，即见于 1970 年“各国根据联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则宣言”；任何限定此项权利范围或附加相关法律文件所没有规定的条件的企图，都将损害自决权的概念本身，并将严重削弱其普遍接受的性质。从实践上看，除了印度以外，没有其他国家在加入上述公约时关于自决权明确提出保留意见。

但中国在本国的解释中，明确指出过：对于多民族国家来说，民族自决权的主体则指一定领土范围内多民族构成的整体。在多民族国家中，少数民族享有与同一国家内其他民族平等的权利，但一般意义上的少数民族不是民族自决权的主体，个人也不能因为属于某一民族而随意主张所谓的自决权[160]。

[159] 赵建文、人民自决权的主体范围、法学研究、2008.2

[160] 人民日报：什么是民族自决权、2005.5.18、http://theory.people.com.cn/GB/40551/3396591.html

（二）

国际法关于民族自治权的有关规定。

与国际法就自决权给予广泛的规定不同，关于民族自治权，国际社会远未达成共识。也就是说，国际社会根据其国际法的理论，并没有将民族自治作为一项国际法原则来接受。并没有国际条约就自治问题给予明确规定，少数者群体（少数民族）对于自治并不享有法律上的权利诉求。相反，关于自治的形式，更多的是各有关国家的国内法的范畴。

国际法上可以与民族自治进行关联的规定，主要来源于其关于内部自决权和（个人）人权保护方面的框架。

早在1945年旧金山会议的联合国宪章起草过程中，已经明确提到了“自我管理”，当时与会国家重申：只有当自决的原则意味着人民自我管理的权利而非分裂的权利时，才符合“联合国宪章”。自决权利的宗旨因此被视为赞同自治而非成立独立的国家[161]。而如前所述，自从产生内部自决与外部自决权利的区分的观点之后，内部自决权很大程度上被理解为自治的同义词。

另一方面，对个人人权的保护使得民主、平等和参与政治和经济事务的原则被接受，自治被认为是少数人参与政治的最可行的方法。进而发展出保护少数人权利的要求。这些又促使自治原则作为对少数人保护的形式而被接受。1990年欧洲安全与合作会议（CSCE）订立的“哥本哈根文件”中，将自治称之为保护少数人认同的“可能的方法”。1992年，联合国大会通过了“民族或种族、宗教和语言少数群体人权宣言”，宣言提出：在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人(下称属于少数群体的人)有权私下和公开、自由而不受干扰或任何形式歧视地享受其文化、信奉其宗教并举行其仪式以及使用其语言。属于少数群体的人有权有效地参加文化、宗教、社会、经济和公共生活。属于少数群体的人有权以与国家法律不相抵触的方式切实参加国家一级和适当时区域一级关于其所属少数群体或其所居住区域的决定。属于少数群体的人有权成立和保持他们自己的社团。属于少数群体的人有权在不受歧视的情况下与其群体的其他成员及属于其他少数群体的人建立并保持自由与和平的接触，亦有权与在民族或族裔、宗教或语言上与他们有关系的其他国家的公民建立和保持跨国界的接触。同时提出，各国应在各自领土内保护少数群体的存在及其民族或族裔、文化、宗教和语言上的特征并应鼓励促进该特征的条件。 各国应采取适当的立法和其他措施以实现这些目的。该宣言成为至今为止，惟一一个针对少数群体特别权利的联合国独立文件。其后的1995年，联合国为了核查该宣言执行情况而成立了联合国少数群体

[161] （德）汉斯-乔吉姆•海因茨、国际法上的自治、引自“国际视野中的民族区域自治”、民族出版社、2008

问题工作小组，同年，欧洲委员会的“保护少数群体框架协议”也进入实施。

但值得强调的是，国际法对个人权利给予关注的同时，对集体权利并不是很重视。对少数人保护的原则或条约也完全被严格地限制在个人权利之上，而单纯的群体权利则很难被接受。国家方面对少数人的保护，也倾向于对其中个人而非群体的保护。关于集体权利能否如同个人权利一样被授予群体，并没有达成共识。在前述的“哥本哈根文件”中，自治被认为是保护少数人认同的可能的方法，但并没有被作为少数人的权利。也就是说，少数人群体并不能依据该条款提出政治或法律的诉求。尤其是各个国家，并不愿意将自治作为解决少数人问题的普遍模式。

（三）

国际法关于地方自治的有关规定

从上面分析可以看出，国际法从对个人人权的保护角度，对少数人群体的权利保护提出了相关的规定，但是，自治尚不被认为是少数人群体的基本集体权利，也就是说国际法尚不支持民族自治的政治或法律诉求，民族自治并不是少数人群体保护的必然方法。另一方面，1980 年代以后随着地方自治的普及，国际法上出现了对地方自治框架进行规定的动向。我认为，充分的地方自治完全可以实现少数人群体的保护，而不必刻意强调地方自治的民族属性或民族自治。相反人为地在形式上先行规定民族属性的方式，必然人为地造成民族之间的隔离和不平等。本文前面曾经指出，通过地方自治的住民自治形式、民主向度要求和原则以及包含辅助性原则在内的自下而上建立地方自治的方式，可以从实质上而非形式上实现其民族属性。在民主原则和辅助性原则之下，当基层住民主体由所谓的少数民族构成时，少数民族群体意识可以形成并反映到地方公共团体之中，上升为地方公共团体的决策。既然本文将地方自治作为解决民族问题的方式，在这里对地方自治的相关国际法规定进一步说明。

地方自治一直被认为是一国内部的事务。但是，从20 世纪80 年代开始，越来越多的国际组织从国际层面关注地方政府自治问题，有些国际组织还将之付诸实际的法律行动。其中的典型代表是：1985 年欧洲理事会(the Council of Europe) 通过的“欧洲地方自治宪章”(European Charter of Local Self -Government) ，国际地方当局联盟(International Union of Local Authorities， IULA) 于1985 年通过、1993 年修改的“世界地方自治宣言”(World Wide Declaration of Self-Government) ， 联合国正在制定的“世界地方自治宪章”(World Charter of Local Self- Government)。这意味着地方自治和地方分权的积极意义开始在世界范

围得到讨论，并逐步得到明确。

欧洲地方自治宪章，由欧洲理事会于1985年通过，1988年生效。该宪章和“欧洲人权条约”、“欧洲社会宪章”、“欧洲文化协定”合称为欧洲理事会的四大支柱，加入该宪章已成为参加欧洲理事会的主要条件之一。宪章由导言和三章构成，主要内容包括地方政府自治的宪法和法律基础、地方政府自治的概念、地方政府自治的范围、地方当局边界的保护、适当的行政结构和行政资源、地方当局履行职责的条件、对地方政府活动的行政监管、地方当局的财政资源、地方当局合作的权利、地方自治的法律保护等方面。核心内容是关于地方自治的若干基本准则，包括：⑴职权法定原则。第4 条第1 款规定，地方当局的基本权力和责任应由宪法或法律加以规定。⑵ 依法行使原则。第3条第1款规定，地方自治意味着在法律规定的限度内，地方当局根据自己的职责和为了地方人民的利益，履行管理公共事务的实质权利和能力。⑶辅助性原则。第4条第3款规定，公共职责应由最接近于公民的地方当局优先行使。⑷合法和适度监管原则。第8条规定，上级政府在对于地方当局的行为实施监管时，应仅限于宪法或法律规定的程序和情形。任何对于地方当局行为实施的行政监管活动，其目的应局限于确保地方当局遵守法律和宪法原则。⑸地方财政独立原则。第9条规定，地方当局在国家经济政策的范围内，有权获得自身充足的财政资源，以确保其可以自由行使权力。⑹合作自由原则。第10条规定，地方当局在运用其权力时，在法律的框架内，有权与其他地方当局合作或形成一个公会，以共同处理相同的问题。⑺司法救济原则。第11条规定，当地方政府自治原则由宪法或国内立法确立后，地方当局为了保障法定权力的行使，可以诉诸司法救济[162]。

“世界地方自治宣言”由国际地方当局联盟于1985 年通过、1993 年修改。“宣言”由导言和11 个条文构成，主要包括以下方面的内容[163]：⑴地方自治的宪法基础。地方自治原则应在宪法或涉及政府结构的基本法中得到确认。⑵地方自治的概念。地方自治是指地方当局基于自己的职责和为了当地人民的利益而管理公共事务的权利和责任。⑶地方自治的范围。公共职责应由最接近于人民的地方政府基本单位来行使。⑷现有地方当局的保护。如果宪法允许暂停或解散地方理事会或地方执行官，那么，只有基于法律规定的正当程序才可以暂停或解散。⑸合适的组织架构。地方当局有权决定其内部的行政管理结构，以适应地方事务的需要和确保有效的管理。⑹地方民选代表的办公条件。地方民选代表的办公条件应保证他们能自由履行职责，特别要为其提供足够的补偿和社会福利保护。⑺地方当局行为的监管。监管地方当局的程序应由宪法或法律来规定，其监管的通

[162] 朱宏文、论地方政府自治的国际法律运动、法治研究、2007.1

[163] 朱宏文、论地方政府自治的国际法律运动、法治研究、2007.1

常目的应仅限于保证法律的履行。⑻ 地方当局的财政资源。地方当局有权拥有自身充足的财政资源，并且要与其他任何等级政府的财政资源相区别。⑼地方当局联盟。地方当局在运用其权力时，有权与其他地方当局合作形成一个联盟，以保护和促进他们的共同利益。⑽地方当局及其自治的法律保护。地方当局为了保障他们的自治权、保证履行法律赋予的职责和保护他们的利益，可以诉诸司法救济。

“世界地方自治宪章”则由联合国人类住区委员会(the UN Commission on Human Settlements, UNCHS)和世界城市和地方当局协调联合会(the World Association of Cities and Local Authorities Coordination, WACLAC)于1998年拟定初稿，2000年4月又通过了第二稿。

主题十五 重新思考中国民族问题的解决方向

【摘 要】解决冲突的路径，首先在于重新理解双方的权利需求，寻求妥协和和解。也就是说，在满足中央政府的主权需求的前提下，如何满足来自少数民族群体的包括族性需求和地域需求在内的权利需求，重新找到平衡点和妥协点，进而，重新平衡国家利益优先还是个人利益优先的课题。国家利益不再是绝对的，不包含个体存在意义的国家利益是不存在的。妥协，不再单单是地方利益、个体利益向国家利益的绝对妥协，而且也包含着国家利益向个体利益和地方利益的妥协。国家的权力视角如果不改变，就不可能出现对少数民族群体权利需求的足够尊重。

【关键词】民族；国家利益；个人利益；妥协；

（一）

中国式民族区域自治的困境与矛盾

中华人民共和国政权建立以后，采取了单一制国家结构形式。而中央集权化的国家整合，则建立于包含民国在内的历朝历代以行省制度逐步确立的国家整合过程基础之上。

但是，以西藏为代表的少数民族聚居区域，在 1949 年之前并未建立与其他地域相一致的行省制度，中央政府也没有实现对西藏的现代主权国家意义上的直接统治，其之多不过是属于中国的藩属国的角色。而新疆、内蒙虽然在近代或现代建立了现代行省制度，但是，中央政府对当地的直接统治都有或多或少程度的问题，当地的政治运行或多或少地存在依赖当地人进行间接统治的情形。因此，当 1949 年中华人民共和国试图在少数民族聚居区域实现现代意义的国家主权与直接统治（治理）时，自然会与当地少数民族（住民）之间在权力的掌控和运行方面存在冲突，同时这种冲突中夹杂着当地民族（住民）的权利需求与汉族为代表的中央利益需求之间的矛盾。

为实现对上述区域的现代主权意义上的国家整合，中共在该区域采取了民族区域自治的地方政权形式。在理论意义上，自治意味着自我治理；民族区域自治则意味着少数民族聚居区内民族自治机关行使自治权。中共采取该种地方政权形式，并不能简单地说成是为了继承其政党早期提出的民族自决的政治理想而自上而下单方面实施的结果，其更多的是围绕该地域的未来政治角色而在下述两种矢

量之间平衡和妥协的结果。一个矢量是来自于该地少数民族群体（当地住民群体，实际上是当地的多数）的包含民族需求和地域需求在内的权利需求；另一个矢量则是中央政府（主体民族）的现代主权意义上的直接统治与国家统合需求。两种矢量所代表的作用力之所以妥协，除了是政治权力之间的角力的结果以外，还是由于两种矢量所代表的需求都获得了临时的名义上的满足。

但是，从民族区域自治的实际运行来看，虽然中共通过宪法、民族区域自治实施纲要以及民族区域自治法对民族区域自治的模式、自治权等进行了法律上的规定，对民族区域自治给予了法律制度意义上的大义名分，但其不过是单一制中央集权体制下自上而下规定的自治。在中国其他非民族自治区域未能普遍地建立起地方自治制度的背景下，作为民族自治机关与国家一级地方行政机关两种属性结合体的民族区域自治，实际上并没有从中央政府分得多大的自治权。其双重属性设计中，其首先是属于国家一级地方行政机关，其次才是属于民族区域自治机关，也就是说自治机关属性从属于一般地方行政机关属性。因此，其实质上等同于作为一级国家地方政权的省。

在前共产党政权时期，由于中央政府统治能力的限制，无论是实施行省制度之前还是实施行省制度之后，边疆少数民族聚居区域实际上是处于半自治的状态，至少保留着某些自治的空间。但实施民族区域自治之后，由于中央政府的直接统治的实现，地方自治也就仅仅停留于名分之上，而实质则陷于完全的空洞化。

虽然中央政府不断强化对少数民族聚居区域的同化政策，但是，来自少数民族群体的权利需求并没有被完全消灭，其只是在来自中央政府的妥协与强力的双重属性政策下被暂时抑制。其在 1980 年代开始的外部宏观背景下逐渐觉醒。当少数民族群体维护、表达和发展自己独有的民族特性方面，无论感受到威胁还是感觉到机会的来临，都会将这种感受或感觉与民族存亡联系在一起。两种矢量之间开始了新一轮平衡的过程。一个矢量代表着不满于空洞的自治，而要求实现真正自治的权利需求，而另一个矢量则继续强化主权，积极落实直接统治（治理）。真正的自治要求被看做是反对直接统治（治理），即反对主权，即分裂；自治需求意愿被抑制的情况下，其又会采取与抑制程度相抗衡的进一步反弹的形式以实现意愿，而后者又被看做是对主权的进一步对抗，是进一步的分裂行为，结果遭致更强硬的压制。当少数民族群体受到压制而产生冲突时，其更会将民族要求、地域要求与权力联系起来，从而导致更激烈的争取政治权力的斗争之中。在两种矢量之间纠葛的结果，逐渐转入恶性循环的过程。这最终又可将其原因归结为以党国为中心的开发体制。

中共建国以后，按照其党的宗旨和理想主义模式确立了计划经济体制，进而

采取了自上而下的开发模式（经济发展模式）。该方式在特征上与 20 世纪 60 年代亚非发展中国家开始盛行的自上而下开发主义相类似，开发的主体是政府而不是作为社会单位的个人和企业，开发的目标是在于振兴国力和国家威信，而不是个人的自由和幸福。而这种开发方式必然要求资源的集中和统一配置，这又推动了权力向党国进一步集中。目标（国力、国家威信）与手段（权力集中）相互循环与相互推动的结果，最终导致手段本身——即权力集中成为目标本身。这种开发模式与政府结构形式已经附身在一起，不可分离。在实践中我们看到，在实施自治的少数民族聚居地域，采取的是更相对地依赖于国家的自上而下的开发，以换取国家统合的战略目标。这种向党国权力集中的开发体制，与向地方分权的自治是不相兼容的。也就是说从与国家结构形式相粘连和附身在一起的开发模式视角来看，权力集中的矢量与分权的矢量之间是根本背离和矛盾的。

与此同时，该种开放方式，又是自上而下的施舍式的开发模式，既不是以当地住民的参与为必要前提，又不是完全以当地住民的意愿为目标，因此，国家意愿与当地住民意愿之间并不总能一致。相反，相互脱节的倾向则越来越强烈。也就是说，从地方自治的民主和自由向度以及辅助性原则来看，这种与国家结构互为支撑的开发模式，也是与自我治理相互脱节的。

这样，民族区域自治又套上了一个中国特色的自治的光环。而这个中国特色，不是被国情所限定，而是被发展方式和权力结构形式所规定。

（二）

解决中国民族问题之困境的出发点

民族区域自治的初始目的在于缓和和解决冲突，在少数民族的权利需求与中央政府的主权需求之间寻求妥协的平衡点。但是，由于中国以党国为中心的大一统，即中国特殊的发展方式及其与之配套的附着在一起特殊的政治体制却断绝了自治的可能。法律形式上的大义名分只换取了短暂的平衡，在少数民族群体权利需求的复苏下，两种矢量之间步入碰撞升级的轨道。无论是少数民族群体的权利需求的表达方式，还是中央政府所采取的对应方式，都有步入逐渐强硬化的趋势。从这点看来，民族区域自治的初始目的并没有成功，而是失败了。

解决冲突的路径，首先在于重新理解双方的权利需求，寻求妥协和和解。也就是说，在满足中央政府的主权需求的前提下，如何满足来自少数民族群体的包括族性需求和地域需求在内的权利需求，重新找到平衡点和妥协点。一方面，从其他各国的实践结果来看，满足中央政府主权需求，未必与满足少数民族群体的权利需求之间有着不可调和的矛盾。另一方面，作为解决问题的主导者，中央政

府需要重新思考政府权力的存在目的，其存在是为了实现对弱者的保护，维护弱者的生存权利，还是为了发展国力和发展经济。进而，重新平衡国家利益优先还是个人利益优先的课题。国家利益不再是绝对的，不包含个体存在意义的国家利益是不存在的。妥协，不再单单是地方利益、个体利益向国家利益的绝对妥协，而且也包含着国家利益向个体利益和地方利益的妥协。国家的权力视角如果不改变，就不可能出现对少数民族群体权利需求的足够尊重。在这里，本人想再次强调的是，中央政府的首要出发点应该是对少数人群体的权利实现保护，而不是首先为了平衡矛盾。这两者孰先孰后关系到政府存在立场问题。

解决冲突的另一个路径和视角在于，其必须同时符合现代政治的发展方向。在普世价值全球化的背景下，民主化和自由化向度，以及辅助性原则成为普遍的标准，国家结构形式上的横向和纵向分权成为主流趋势，包括民族区域自治在内的国家结构形式的重建，需要符合上述的全球政治的价值取向。进一步而言，在地方自治成为普遍的实现和保护住民个体权利的途径的背景下，解决民族冲突的过程中，中央对地方进行分权成为必然的选择方向。而中国传统的民族区域自治作法中的中央权力优先以及对地方分权要求的打压显然已经不符合未来的政治方向。符合现代政治发展方向的另一个内容是，将解决民族问题纳入到解决中国的政治改革课题之中，将其作为其中的一环，全面进行通盘考虑。这样才能一劳永逸地为民族问题的解决定出基调。

政治是权力较量的结果。建国之初，在全国普遍地实行省的地方制度的背景下，中央政府能给予少数民族聚居区域的自治的大义名分，也是对当地的诉求和力量的妥协的结果。新的政治方向，需要中央政府对地方进行进一步的分权和妥协，这也需要地方的制衡力量的发展。这种力量既来自于地方的实际力量的壮大与利益表达，来自于地方自立、自助的成长，同时，也来自于可以预见的未来政治发展方向的助力。当某种政治取向成为一种趋势的时候，它也同样可以成为一种力量。

（三）

中国民族问题的解决方向

一、在地方自治的框架下实现住民意愿以及少数人群体的权利保护。

国际上关于自治的分类方法，一般普遍将自治分为地域性自治和非地域性自治。所谓地域性自治，指从地域方面对自治实体进行界定。凡是居住在某一地域内的居民就被赋予一种自治地位，而不管该居民是属于此民族还是彼民族。而非地域性自治，则是从“人”的方面来界定自治实体，即自治权利是赋予某一特定

民族的，该民族的所有成员都可享有这些权利，而不管他们是住在所在国领土内的什么地方[164]。也就是说从国际上通行做法上来看，其不会通过将特定地域与少数人群体相互关联的方式对该少数人群体权利实施保护。即使对某一个少数人群体权利实施保护也是通过对个人权利实施保护的途径来间接实现的。自治（划定属性的地域自治）尚不被认为是少数人群体的基本集体权利。

而如前所述，将少数人群体保护与区域相结合的作法，即预先赋予特定地区的特定少数人群体（民族）以特殊地位的作法，当该地域并不是由单一属性民族构成时，必然侵害到未被赋予特殊权利的民族的利益，造成被赋予特殊权利的民族与为被赋予特殊权利的民族之间的矛盾冲突，甚至带来种族隔离的后果（如印巴分治）。

与此相反，普遍的地方自治，即不区分住民属性的地方自治，则能通过保护作为个人的住民的权利的途径，保护上升为自治体群体意志的特定少数人群体的权利。如前所述，按照地方自治的相关理论，地方自治是为住民自治和团体自治的结合物，地方事务的决策是按照民主向度和自由向度的要求，以及辅助性原则，由住民遵循民主原则自行、自下而上地、并且自由地决定的。当基层住民主体由所谓的少数民族构成、个人住民意愿中的民族属性因素按照民主性原则占据主导地位并形成多数时，自然能上升为群体意志并通过公共团体来实现，住民自治自然体现出民族自治的属性。这时，自上而下地固定一种群体利益，无疑既是多余的，也是严重违背自治本身所要求的民主原则和辅助性原则的。

目前，国际社会已经将地方自治作为了最基本的地方治理形式，1980年代后先后由欧洲理事会通过了“欧洲地方自治宪章”，有国际地方当局联盟通过 “世界地方自治宣言”，而“世界地方自治宪章”也由联合国正在制定过程中。这意味着地方自治和地方分权的积极意义开始在世界范围得到讨论，并逐步得到明确，成为未来政治发展的时代潮流。在解决民族问题，确立少数民族聚居区域的未来政治体制时，纵向的地方分权不能不成为考虑的方向。

基于上述几点，我认为，充分的地方自治完全可以实现少数人群体的保护，而不必刻意强调地方自治的民族属性或民族自治。民族区域自治方式的问题与困境产生的源头不在于地方自治方式本身的问题，而是由于中国对地方自治本身附加了大量中国特色，而使其发挥不出本根的效果。

每个民族都有按自己的自由意志管理自己事务的倾向，而这种倾向可以通过不同的方式来完成，以独立建国为主要诉求的民族自决只是其一种选择，而自治是另一种选择。前者，即实现分离，必须摆脱国家的控制力，这对大多数民族来

[164] （英）斯蒂芬•沃尔夫、多民族社会中的自治、引自“国际视野中的民族区域自治”、民族出版社、2008

说是不可能的；后者，即留在国家框架内，通过自治的方式寻求享有保护其认同的空间。自治从原则上讲，并不对国家领土的完整构成妨碍。其“所代表的就是在彼此对立的主权要求上进行通融的一种手段”[165]。通过给予少数民族群体以空间，可使其感觉获得了按照自己意志管理自己事务的权利，从而放弃不必要的分离，并将不再提出更高的自决的权利要求。

二、淡化民族界限。

我所主张的地方自治与目前的民族区域自治的区别在于，后者被人为地规定了民族属性。民族区域自治从其名称即可看出，其是民族、区域、自治三个因素的结合体。某种权力从中央到地方的转移，只是向某个民族的特定群体的转移，该地域中，只有该民族群体的自治实体被赋予自我管理其民族群体内部事物的权力，承认其部分独立于国家或中央政府的影响；同时，该民族群体被从地理上划分出明确的地域范围。而这种人为地规定地方自治的群体属性的作法，又必然地以民族识别作为其前提。这从中国少数民族区域自治的实施过程即可一目了然。

重新将对少数民族群体的保护纳入到普遍的地方自治的轨道上来，首先就要克服和淡化传统的民族识别的作法，消除地方自治的人为的自上而下的属性规定，建立自下而上地通过民主的原则确立群体意志的机制。继续坚持民族识别的作法，只能带来地域内不同民族群体之间的孤立、疏远、分离、独立。

另一方面，淡化民族界限，我反对的只是人为地制造民族区别和隔离、人为地规定地域的民族属性的作法，这并不等同于支持实施主体民族对少数民族的同化政策。民族融合应该是一个自然发展的过程，而不是权力强制的过程。从新疆和西藏的冲突产生过程，我们可以明确地看出，来自中央政府的经济开发以及包含语言、宗教在内的文化政策对其当地民族的民族特性所造成的同化威胁，成为与中央（汉民族）之间的冲突的主要原因之一。民族之所以成为民族，主要在于其包括语言、文化、宗教等在内的民族特性的存在。而少数民族之所以被称之为少数民族，除了其民族特性以外，更因为在其外存在着更强大的民族。对少数民族来说，与民族存亡联系在一起的最大的威胁，即主体民族的同化政策。因此，为建立普遍的地方自治而强调淡化民族界限同时，我也强烈地反对任何来自官方的强制性民族同化政策，反对民族吞并和去除民族特性的作法。正因为有住民特性的存在才有了实施地方自治（基层民主自我管理）的必要。

三、宪政体制下纵向分权意义上的普遍的地方自治的实现。

中国的民族区域自治制度是中央政府为解决特殊的现实问题而在特殊的地域自上而下实施的特殊的政策。除了 5 个省级少数民族区域之外，中国其他地域

[165] （英）斯蒂芬•沃尔夫、多民族社会中的自治、引自“国际视野中的民族区域自治”、民族出版社、2008、

并没有实施地方自治制度。从现实实施过程来看，正是这种中国大部分地域实施非地方自治制度与少数地区实施地方自治制度的并存局面，使得地方自治很难真实地在少数地域展开。这些实施了所谓地方自治的地方政府，除了具有民族区域自治机关的属性之外，同时还具有一般国家地方政权机关的属性，而且，前者的自治机关属性要从属于一般国家地方机关的属性。这种属性冲突与属性从属实际上从制度角度上就造成了地方自治制度的自我否定。

从当下中国特有的大一统的社会主义特色来看，一国两制很难并存，最终都将收缩于中央集权的趋势之中来。因此，要解决民族聚居区域的地方自治问题，其另一个必要的前提是，宪政体制下纵向分权意义上的普遍的地方自治的实现，而不是单单在少数地域建立地方自治。

在这里，我将宪政体制下纵向分权意义上的普遍的地方自治视为中国未来国家结构的发展方向和组成部分。这里的宪政体制，指以宪法体系约束国家权力、规定公民权利的体制。要求将政府所有权力的行使都纳入宪法的轨道，并受宪法的制约，使政治运作进入法律化理想状态。在该体制下，政府和公民的行为都是有边界的，不能互相僭越。宪政的根本作用在于防止政府（包括民主政府）权力的滥用（即有限政府），维护公民普遍的自由和权利。宪政是民主制度的基础和保障，同时也是对民主政治的制衡。普遍的地方自治，是指以宪政体制为前提，以民主和自由为向度，以辅助性原则为原则，在全国普遍地建立地方自治制度。只有在这个大的背景之下，在少数民族聚居区域的自治才能真正实现地方自治的内涵。

四、建立市场经济下的内发的发展模式。

作为发展中国家，中国始终面临着 development（发展）问题。目前，虽然东部地区逐渐摆脱了满足人的基本需求的课题，但是，对于与中国东部和中部地区相比仍然落后的西部少数民族聚居地区来说，BHN 问题仍然是沉重的课题。BHN 是由 1976 年世界雇佣大会提出，指家庭私人消费所必需的最低限度的量——适度的粮食、居住、衣服、以及家庭生活所必须的设备・家具，同时还包括社会基础服务——饮水、卫生、公共厕所、保健、教育、文化设施。

从发展中国家解决 development 问题的路径而言，存在着两种方式，一种是二战后在 1960 年代普遍采取的开发主义和开发体制，其特征是，作为一种后发型的道路，其将国家的繁荣、国家经济实力的提高放置于首位，在发展模式上则实施自上而下的国家为主体的开发形态，将国民动员于国家发展目标之上，政治上则实施配套的集权主义。另一种方式则是 1980 年代以后随着市民社会和市场主义的兴起而提出的新的方式，在这里，“个人”和“社会”取代“经济成长及

产业的高度化”被定位为发展的产出、即发展的最终目的的位置上，原有的开发目标——经济成长及产业的高度则仅仅被定位为实现人的发展和社会发展的重要条件；发展的承担主体，也国家和政府转换为个人和社会。

从中国的发展方式来看，虽然其社会主义体制与开发主义有一些区别，但是，同样属于以国家利益、国家目标为最高目标的自上而下、排除了个人和社会参与、排除了个人和社会利益的开发模式。落实到少数民族聚居区域，中国采取的是依靠中央政府、中央企业为核心、对少数民族聚居区域进行外来开发的方式。在少数民族住民被排除在开发过程之外的情况下，自然不会以当地住民的选择能力的扩大为首要目标。在本质上，这是对少数民族同化政策的一环。这种不是以当地住民为主体的开发，虽然在促进当地经济增长过程中发挥了巨大作用，但是，并未获得当地住民的完全理解。相反，在开发过程中，围绕着“资源的使用与机会的平等”这个群体权利需求问题，再次生成了新的复杂矛盾。进而，当地贫富分化问题被上升为汉族（占有资源和机会）与少数民族（失去资源和机会）之间的矛盾。

现在以及未来，市民社会的兴起和市场化都将成为不可阻挡的潮流。处于不断开发和现代化过程中的少数民族聚居区域，面临着发展方式的选择机会。是依靠市场化的力量，以自身地域住民为主体实现内发的发展，还是依靠外部国家力量推进从外部的开发，直接涉及到未来地方自治过程中当地住民的力量的成长、决策中的地位，以及包括保护传统文化在内的群体权利需求的满足程度。无论从培育当地住民的市民社会来讲，还是从保护当地群体权利，以及当地的住民的民族特性来讲，推动以当地住民参与的内发的发展都是必需的选择。

附录一 关于中国民族问题的两个短文

【说 明】第一篇文章是 2008 年西藏 3.14 事件发生后，本人应邀在一个叫“共和荣耀”系列网络群组中的文字讲座；第二篇文章是新疆 2009 年新疆 7.5 事件发生后，本人和朋友们一起发布的声明。这两个短文看起来有些过时了，对问题的探讨也并不充分，但我关于中国民族问题的思考就是从这里开始的。所以一并收入附录部分，供读者参考。

【关键词】民族；国家利益；个人利益；妥协；

（一）

《张辉：关于西藏时局的一点看法》
——2008 年在网络群组中的一次讲座

大家好

本周四，共和荣耀群里的哲仁给我来了消息，希望在周六的晚上，由我在群里继续做讲座，与大家共同交流。交流什么呢！这两天没有头绪，不知道大家的需要。今天下午，我想了想，西藏问题是近期的热点，那就这个问题把我的一些看法说出来，与大家交流一些看法。

西藏，青海和四川，等等地方，很多喇嘛和藏人闹的热火朝天，当局出动了军警进行弹压，死了一些人，伤了一些人。西藏问题比较敏感，大陆各主流媒体和各网站对有关话题进行封锁，当局不喜欢人们谈论这些问题，这是显而易见的。但现在是网络时代，传言已经不胫而走，海外媒体和邮件上有各种已经证实或未经证实的消息，在一些有政论性质的聊天工具上，人们也在传播这些消息，并进行不同层面的讨论，但总体来说，人们对这个问题比较谨慎。

怎么对待西藏问题，这可是一个大是大非的问题，谈不好，或许就成了分裂祖国的帮凶，又或许成了当局的跟屁虫，又或许成了无知者无畏的胡言乱语典型。面对时局中的西藏问题，我有几点认识与大家进行沟通，以期望自由派人士通过沟通寻找一些共识，发出一些公开而理性的声音。

首先，长期以来的西藏问题一直就有外部势力的影子，这是不可否认的。英

国、俄国、印度美国等各个喜欢指手画脚的政府都在西藏问题上说三道四，对各种说辞，历届政府态度不尽不同，国内各方政治力量态度也不尽相同。总体来说，历届政府和历代国人都不喜欢外部世界对西藏问题进行言语干涉，都怕触及自己权威和面子。可这是一个走向全球化的时代，而人权和利益是全球化的根基，想闭关锁国而不叫别国说点什么，那是不可能的。我们中国人可以对朝鲜和缅甸的问题品头论足，那别国对我们说点什么也是在情理之中的。

5 月 21 日，中国外交部发言人章启月就美国政府向国会提交“西藏问题”总统报告答记者问时说，西藏事务纯属中国内部事务，中方要求美方停止利用西藏问题干涉中国内政。看来，中共当局也不愿意看到有他国政府对西藏问题进行言语干涉，总说人家是在粗暴干涉我们的内政。别国“干涉”的问题，在某些情况下是一个伪问题，我不多谈了，这涉及很多。我想谈的是，我们十几亿中国人能不能谈这个问题？这总不是什么“干涉”吧！所以，我今天要以言犯禁，在小范围内和朋友们谈谈这个问题。

认识西藏问题，我想首先应该把握几个要点，从这几个要点开始谈，第一个要点就是西藏是历朝历届中央政府开疆拓土而来，并不天然就是属于历朝历届中央政府管辖；第二个要点就是列强在以往有过将西藏脱离中国政府管辖的企图，甚至现在某些国家的政府也有这样的企图；第三个要点就是西藏是一片有强烈宗教情怀的土地，也有自己不同于内陆的独特文化；第四个要点就是西藏地方政府的藏人长期受到中国中央政府的专制统治，眼下的当局曾经允诺过西藏自治，但没有做好；第五个要点就是西藏长期属于中国，已经是一个既定的事实。一切问题都无外乎利益的问题，时局中的西藏问题我们也应该立足以上五个要点来进行利益的分析。

眼下的西藏时局究竟是怎么回事呢？由于新闻封锁，我们中国人显然不如外国人知道得多，很多自由派人士也就是利用一些即时通网络通讯软件得到了一些零碎的消息。综合个方面的消息，可以得出西藏发生了一些事情，第一个事情就是一些喇嘛要求宗教自由；第二个事情就是一些藏人要求实现真正的自治；第三个事情就是少量藏人利用事件谋求西藏独立；第四个事情就是西藏出现了一些真相尚不明朗的打砸抢烧事件；第五个事情就是达*赖喇嘛呼吁各方克制，进行对话；第六个事情就是当局出动了军警对请愿的藏人进行了弹压；第七个事情就是别国政府发出了声音，对一切暴力行经进行了谴责。

关于宗教自由的问题，我认为大陆根本没有宗教自由。宗教力量是社会的一个单位，它应该和社会的其他单位在一个宪政的体制下具有平等的地位，不存在谁领导谁的问题。如果宗教一定要被限制在某党的领导下，那就一定不是宗教自

由。曾经有过一些脱离某党领导的宗教被打为“邪教”，现在遍地开花的家庭教会也在打击之列，那么他们是不是“邪教”就不是由某党说了算。话扯远了，继续说西藏的问题，西藏显然也没有什么宗教自由，比如说，根据藏传佛教的传统，达*赖和班禅互为兄弟，一个死了以后，由另一个来为对方指定后身，然后交中央政府备案。可宗教事业被某党领导以后，班婵死了，达*赖为班婵指定的后身无效，某党为班婵指定的后身才有效，这不是乱弹吗？某党强行成了班婵的兄弟，这算比较另类的政教合一吗？所以，藏人认为中央政府干涉了他们的宗教信仰，这是有道理的。

关于西藏自治的问题，我认为大陆政权从来没给西藏什么自治，全是假的。自治制度基本的特征是自治地区的人们有权利依照宪法选择自己的政治、经济和文化制度，但西藏全没有这些权利。中共体制下，西藏最有权力的人是中共在西藏委派的书记，而不是西藏自选的主席，何况这个主席的选举也是有猫腻的，就凭这一点，就可以确定西藏不是什么自治。在联邦制国家里，选举出来的地方政府和中央政府在宪政框架下是平等的单位，中央政府只能依照宪法与地方政府进行制约与协调，而我们中国人在大一统观念的长期浸染下认为地方服从中央是天经地义的。美国是联邦制国家，以前曾经有一个州的州长拒绝黑人进入白人的学校就读，而美国总统并不能命令他怎么做，只好诉求到美国最高法院来解决，这就是宪政体制中的中央与地方的关系。自治制度在理论上比联邦制度还有更多的自主权，可藏人的自主权在那里呢？所以，我们应该支持西藏人争取自治的要求。

关于西藏独立的问题，我们大陆人听到的只是片面之词，真相如何，其实需要更全面的资料。从目前掌握的资料看，确实有少量藏人有独立的诉求，甚至达*赖喇嘛和他的流亡政府也表叙过相应的观点，好在达*赖喇嘛已经多次公开声明放弃西藏独立的要求，这也得到过中央政府的赞同。西藏与内陆的关系应该是西藏属于全体国人，同时，全中国也属于西藏人。全球化进程是一个必然的进程，地球上的人和国家都脱离不了这样的进程，西藏也脱离不了这样的进程。那些从苏联分离出来的国家纷纷加入了欧盟，这就说明那些想独立的国家并不是真的想独立，而是要在世界文明进程中分一杯羹，这是实实在在的利益，谁也逃不过利益。你远离世界文明，不能给人家分这一杯羹，人家去别人的锅里分，这也是情有可原的。这样，我们就应该相信，分裂并不符合多数西藏人的利益，也不是多数西藏人的愿望。我们一些朋友认为中央政府优待了西藏，这是一个错误的观念，因为优待就是一种区别对待，就是一种变相的歧视。当你用户籍制度和其他制度限制人们迁徙的时候，你就限制了民族的权利，也限制了各民族的共荣共存，这也是当前民族政策的致命伤。所以，从全球化的角度讲，我们应该反对西藏独立，

而反对西藏独立的问题，其实就是一个反对专制，促使中华文明走向世界并融入世界主流文明的问题。

关于达*赖喇嘛和外部势力的问题，谈西藏问题谁也绕不过达*赖喇嘛，他是西藏确定无疑的宗教领袖。达*赖喇嘛在和中央政府的冲突中和西藏政府流亡海外，有过关于西藏独立的言论，后来又放弃了西藏独立，转而要求高度自治。在这次西藏事件中一如既往地坚持要求西藏高度自治，并呼吁冲突双方保持克制，减少流血事件，这是一种理性的态度，应该值得我们赞赏。有一些朋友说，要坚决抵制达*赖喇嘛，认为他回来以后将在西藏实行农奴制度和政教合一的政府，我认为这是一种不负责任的 CCTV 式言论。我留心过达*赖喇嘛的一些言论，发现他虽然是一个高级喇嘛，但关于自由、民主和宪政的精神也有很多，具有现代意识，可见他在多年流亡生活中见识了不少，甚至比我们的某些核心对自由、民主和宪政要有更深刻的理解。还有一些朋友抵触外部势力对此事件的反应，只要一涉及到民族情绪就什么也不顾了，干脆不分青红皂白。印度政府比较明显地支持达*赖和他的流亡政府，就有人说是印度的阴谋，说是印度嫉妒中国的国际地位才煽风点火。根据各方面数据显示，印度在政治、经济和文化等各方面都已经超过了中国的发展，人家嫉妒你什么？人家会嫉妒你是这世界上少有的几个上了排行榜的独裁怪物之一？民族主义是狗皮膏药，贴倒哪就灵到那，对我们具有大一通国家观念的中国人，更是灵得不得了。所以，我们对达*赖喇嘛和外部势力的态度要有一个全面的分析，不能 CCTV 说什么，也跟着说什么。我们应该希望达*赖喇嘛和中央政府对话成功，在不分裂祖国的前提下，西藏实行真正的自治，并与中华文明一道融入世界主流文明。

致此，我们可以得出这样一个结论，关于分裂与合并，只有独裁才是分裂祖国的罪魁祸首，你们看一看当今世界上那些分裂的国家，那一个不是因为独裁？所以，反分裂和反独裁是一个相关的问题。关于当前西藏事件，我希望每一个自由派人士都能成为一个理性而公开的反对派，表明自己的如下态度：坚决要求当局实现民主，坚决要求当局在西藏实现真正的区域自治，坚决支持藏人争取宗教自由的诉求，坚决要求当局与包括达*赖在内的各方实现对话，通过对话解决问题，坚决反对西藏独立和其他一切分裂企图，坚决反对并谴责打砸抢烧等一切非法和恐怖行为，坚决反对用武力弹压藏人和喇嘛，同时，是否有利于西藏人和全中国人的自由和幸福，是否有利于在西藏实现真正自治，是否有利于在大陆实现宪政从而保证西藏永远留在我们这个大家庭中，这三个有利于是鉴别外部势力的相关言论和举动的一面镜子和标准。如果我们一方面被蒙蔽，另一方面又没有自己的镜子和标准，那我们难免被当局和外部势力牵着辫子爬来爬去。

本次讲座是两个小时前开始准备，比较仓促，一定有一些片面的地方。下面，请朋友们讨论，我结合大家的一些看法继续修改完善本文。

（二）

《张辉：对新疆 7.5 重大惨案的公民声明》

2009 年 7 月 5 日傍晚，上万维吾尔族人在乌鲁木齐市政府前抗议，要求政府公正处理先前发生的广东韶关“维汉冲突”事件，不料局势迅速失控，很快演变成一场血腥屠杀。根据当局公布，此次重大惨案已导致 184 人死亡，1080 人受伤，数百辆汽车被毁或被焚烧，可谓震惊。我们对新疆最近的局势表示极大的担忧，对此次惨案中发生在无辜居民身上的暴力行经予以强烈谴责，对此次惨案中造成的所有维汉伤亡同胞表示深切哀悼和慰问，并表明我们的立场和要求：

一，此次重大惨案发生后，中国政府组织了国内外媒体对事件进行了采访，对死伤的各族群同胞积极安排赔偿，为避免事态的继续扩大创造了先机。但是我们要求政府当局迅速调查此次重大惨案的全部细节，并公布所有调查结果。鉴于国内外各界对此次重大惨案有众多质疑，我们建议不设任何障碍地允许国内外媒体进行报道，不设任何障碍地允许成立国内独立调查委员会进行调查，同时我们建议邀请国际人权组织对此次重大惨案进行独立调查，以正视听。

二，政府在社会治理结构中起着主导作用，任何重大社会冲突发生都有政府的相应责任。我们认为，酿成此次重大惨案，负责新疆事务的主要党政官员责无旁贷，我们要求追究相关人员的政治责任和法律责任。新疆族群众多，族群矛盾突出，为什么不在促成各族群人民和睦方面多下功夫？为什么对此事件的发生没有任何预警和预案？为什么在处理此事件的过程中没有妥善避免事态的扩大化？

三，我们要求中央政府依照文明世界的价值标准确立分裂势力、恐怖势力、极端势力的定义，并以此修正相关法律条款，避免地方政府借打击“三股势力”之名，行伤害各族群利益之实。坚决摒弃在定义“三股势力”和制定相关法律时的“颠覆”、“煽动颠覆”、“卖国”等专制主义思维。真正建立法治在全体国民及

国际社会中的尊严和权威地位。

四，我们要求中央政府、新疆当局和相关部门彻底检讨和修正长期以来采用的处理社会矛盾的方针和政策，尤其是处理族群冲突的方针和政策。我们建议以公民权利为基点完善法治，将族群矛盾引入法治轨道，而不致法治问题误入政治轨道，以此扭转中国社会官民冲突的局面，并彻底扭转少数族群与政府长期对立、与其他族群不能和睦相处的局面。

五，应充分尊重每一个中国公民的各项宪法权利，包括言论、信仰、集会、游行示威以及其他的社会、经济和文化的权利，为民间社会和少数族群开辟合法表达诉求的通道，为社会冲突打开减压筏，并开拓政治上的缓冲地带，从而最大限度地减少暴力抗议事件给社会带来的冲击和损失。

六，为解决社会稳定、族群团结和国家统一的问题，中国政府应开放政治。我们认为，解决中国族群冲突的前提是平等公民权，只有在这个前提下保证各族群同胞平等的公民权利，保证各族群同胞参与公共事务的权利，保证各族群同胞通过参选公职服务族群和国家的权利，以此逐渐确立各族群同胞的中华向心力和国家认同感，才能为国家的稳定和谐奠定塌实的根基。

七，为解决社会稳定、族群团结和国家统一的问题，中国政府 应开放经济。我们认为，解决中国族群冲突的重点真正实现地方自治，调整地方自治的权限，在此前提下依靠市场配置经济资源，杜绝权力对少数族群地区经济资源的强制性占有和垄断。只有这样，各地区和各族群的土地、矿产和能源资源才能有效地为各地区和各族群同胞带来属于自己的经济利益，只有这样，各地区、各族群同胞和全体国民的生存尊严和民生幸福才能得到根本保障。

八，为解决社会稳定、族群团结和国家统一问题，中国政府应开放信仰、思想和言论。我们认为，中国社会是一个族群和地域差异众多的社会，不应以一种信仰去规范其他信仰，不应以一种思想去指导其他思想，而应尊重各族群各地区国民的信仰自由，容纳不同的思想和言论，发挥他们的思想创造力，以此确立各族群同胞同处一个国家的自由平等感。

九，国家的分裂来源于人心的分裂，人心的分裂必然有制度的背景。不只是新疆和西藏的问题，也不只是国内少数族群的问题，全体国民之间因不公平政策造成的分裂以及多数国民与政府的分裂都已经到了极其严重的程度，中国社会随时会被这种分裂推向秩序的塌陷和发展的停滞，随时会进入巨大的灾难旋涡而难以自拔。

十，各族群和各地区的利益就是自由中华的利益，包括各少数族群和各地区的全体国民应共同努力，当以反对专制的精神反对国家的分裂。我们当以上天赋

予的全部智慧和力量奋勇前行，冲破笼罩在所有国民心中恐惧与仇恨的网罗，尽享上天赋予的自由和权利，才能相互消解族群冲突和族群仇恨，我们当以中华一员生活在自由的国度中。

最后我们认为，此次发生在新疆的族群冲突有长期深刻的历史背景，其中包括军阀混战的背景，包括共产国际染指中国谋图新疆分裂的背景，也包括 1949 年以后长期实行错误“少数民族政策”的背景，解决中国的族群问题是一个长期复杂的历史课题，任重而道远，为此我们提出如下建议：

一，借鉴文明世界解决族群问题的既得经验，取消长期以来实行的官方民族识别政策，民族识别和民族划分本质上是一种族群隔离制度，它使各族群国民在认同感和归属感上与其他族群产生隔离，是一种取自苏联的罪恶制度。把民族做为社会的基本单元，梦想做各族人民的大救星，这是任何独裁者都梦想的，但美梦终会破碎，应该坚信：只有公民才是社会的基本单元，只有公民社会才是人类的未来出路。

二，平等公民权，取消不合时宜的民族优抚政策，对少数族群实行的优抚政策本质上是一种族群歧视政策。一个公民，不论他是什么族群，都不是一党一派的战利品，不需要象对待战俘一样去“优抚”。我们需要的是平等公民权，并对弱势公民进行扶助，但扶助弱势公民和实行民族“优抚”政策不是一个概念。我们要求：落实宪法公民权利保护条款，实行法治，不分族群、肤色和性别地保障每一个公民的政治、经济、社会和文化的权利，保障他们在中华大地上自由生活和管理社会的权利。

三，改进社会治理方式，扩大地方自治权限，在中华宪政框架下真正实行地方自治，激发地方的创造力，主要按照市场经济的规律配置各地区资源，保障各地区和各族群人民能够享有属于自己的基本利益。

四，改革落后于文明世界已久的户籍制度，促进和鼓励各地区和各族群人民的自由迁徙和自由融合，应该让各地区和各族群人民认识到他们不仅属于他们所生活的区域，而且属于泱泱中华，应该让他们认识到中华大地每一个角落都是他们安全又自由的家。

2009-7-12

附录二 中国155个民族自治地方基本情况

（截至2003年底）（据2005年民族区域自治白皮书）

155个民族自治地方基本情况 （截至2003年底）					
民族自治地方名称	建立时间	首府驻地	面积（平方公里）	2003年末总人口(万人)	少数民族占总人口比重(%)
内蒙古自治区	1947.5.1	呼和浩特市	1197547	2379.61	21.25
广西壮族自治区	1958.3.15	南宁市	237693	4857	38.17
西藏自治区	1965.9.1	拉萨市	1274910	259.21	95.93
宁夏回族自治区	1958.10.25	银川市	62818	580.19	35.52
新疆维吾尔自治区	1955.10.1	乌鲁木齐市	1655826	1933.95	60.13
吉林省					
延边朝鲜族自治州	1952.9.3	延吉市	43474	218.57	40.89
湖北省					
恩施土家族苗族自治州	1983.12.1	恩施市	23942	381.79	52.8
湖南省					

湘西土家族苗族自治州	1957.9.20	吉首市	15461	265.55	74.59
四川省					
阿坝藏族羌族自治州	1953.1.1	马尔康县	84242	84.71	73.35
凉山彝族自治州	1952.10.1	西昌市	60423	415.48	47.34
甘孜藏族自治州	1950.11.24	康定县	152629	90.49	81.73
贵州省					
黔东南苗族侗族自治州	1956.7.23	凯里市	30337	419.38	77.1
黔南布依族苗族自治州	1956.8.8	都匀市	26193	379.01	55.28
黔西南布依族苗族自治州	1982.5.1	兴义市	16804	301.62	42.94
云南省					
西双版纳傣族自治州	1953.1.24	景洪县	19700	86.92	74.83
文山壮族苗族自治州	1958.4.1	文山县	32239	332.27	56.64
红河哈尼族彝族自治州	1957.11.18	个旧市	32931	401.45	56.26
德宏傣族景颇族自治州	1953.7.24	潞西县	11526	104.8	51.61
怒江傈僳族自治州	1954.8.23	泸水县	14703	47.15	92.17
迪庆藏族自治州	1957.9.13	中甸县	23870	35.38	86.54
大理白族自治州	1956.11.22	大理市	29459	335.83	49.49
楚雄彝族自治州	1958.4.15	楚雄市	29258	255.03	31.7
甘肃省					
临夏回族自治州	1956.11.19	临夏市	8417	191.37	56.88
甘南藏族自治州	1953.10.1	夏河县	40201	68.29	57.16
青海省					
海北藏族自治州	1953.12.31	海晏县	39354	26.75	61.34
黄南藏族自治州	1953.12.22	同仁县	17921	21.26	93.4
海南藏族自治州	1953.12.6	共和县	45895	39.41	68.33
果洛藏族自治州	1954.1.1	玛沁县	76312	13.86	92.65

玉树藏族自治州	1951.12.25	玉树县	188794	27.48	95.79
海西蒙古族藏族自治州	1954.1.25	德令哈市	325785	34.02	26.31
新疆维吾尔自治区					
昌吉回族自治州	1954.7.15	昌吉市	77582	154.33	43.36
巴音郭楞蒙古自治州	1954.6.23	库尔勒市	471526	112.65	42.24
克孜勒苏柯尔克孜自治州	1954.7.14	阿图什市	69815	45.84	16.87
博尔塔拉蒙古自治州	1954.7.13	博乐市	24900	43.86	32.28
伊犁哈萨克自治州	1954.11.27	伊宁市	269168	408.33	54.83
河北省					
大厂回族自治县	1955.12.7	大厂镇	176	11.2	24.27
孟村回族自治县	1955.11.30	孟村镇	393	18.72	23.98
青龙满族自治县	1987.5.10	青龙镇	3309	51.65	68.4
丰宁满族自治县	1987.5.15	大阁镇	8747	38.05	68.05
围场满族蒙古族自治县	1990.6.12	围场镇	9058	51.57	57.84
宽城满族自治县	1990.6.16	宽城镇	1933	23.39	63.5
内蒙古自治区					
鄂伦春自治旗	1951.10.1	阿里河镇	13800	28.31	11.52
莫力达瓦达斡尔族自治旗	1958.8.15	尼尔基镇	2351	31.46	19.7
鄂温克族自治旗	1958.8.1	巴彦托海镇	16800	14.43	39.56
辽宁省					
阜新蒙古族自治县	1958.4.7	阜新镇	6246	73.15	20.3
喀喇沁左翼蒙古族自治县	1958.4.1	大城子镇	2240	42.36	19.71
岫岩满族自治县	1985.6.11	岫岩镇	4502	50.31	79.95
新宾满族自治县	1985.6.7	新宾镇	4287	30.66	73.5

清原满族自治县	1990.6.6	清原镇	3921	34.16	61
本溪满族自治县	1990.6.8	小市镇	3362	29.99	63.85
桓仁满族自治县	1990.6.10	桓仁镇	3547	30.29	59
宽甸满族自治县	1990.6.12	宽甸镇	6186	43.64	54.92
吉林省					
长白朝鲜族自治县	1958.9.15	长白镇	2496	8.51	15.86
前郭尔罗斯蒙古族自治县	1956.9.1	前郭镇	5117	57.54	9.99
伊通满族自治县	1989.8.30	伊通镇	2523	46.64	39.71
黑龙江省					
杜尔伯特蒙古族自治县	1956.12.5	泰康镇	6427	24.88	21
浙江省					
景宁畲族自治县	1984.12.24	鹤溪镇	1950	17.93	9.94
湖北省					
长阳土家族自治县	1984.12.8	龙舟坪镇	3430	40.97	50.65
五峰土家族自治县	1984.12.12	五峰镇	2072	20.59	84.88
湖南省					
城步苗族自治县	1956.11.30	儒林镇	2620	25.72	57.59
通道侗族自治县	1954.5.7	双江镇	2225	22.11	88.5
江华瑶族自治县	1955.11.25	沱江镇	3216	45.83	63.97
新晃侗族自治县	1956.12.5	新晃镇	1511	25.05	87.56
芷江侗族自治县	1987.9.24	芷江镇	2096	35.69	61.25
靖州苗族侗族自治县	1987.9.27	渠阳镇	2211	26.01	73
麻阳苗族自治县	1990.4.1	高村镇	1561	35.98	77.97
广东省					
连南瑶族自治县	1953.1.25	三江镇	1231	15.56	51.55

连山壮族瑶族自治县	1962.9.26	吉田镇	1264	11.47	62.88
乳源瑶族自治县	1963.10.1	乳城镇	2125	20.13	11.38
广西壮族壮族自治区					
都安瑶族自治县	1955.12.15	安阳镇	4092	61.12	97.45
融水苗族自治县	1952.11.26	融水镇	4665	46.81	71.83
三江侗族自治县	1952.12.3	古宜镇	2455	34.71	86.4
龙胜各族自治县	1951.8.19	龙胜镇	2537	16.55	77.4
金秀瑶族自治县	1952.5.28	金秀镇	2517	14.81	78.4
隆林各族自治县	1953.1.1	新州镇	3542	35.76	80.18
巴马瑶族自治县	1956.2.6	巴马镇	1966	24.02	86.64
罗城仫佬族自治县	1984.1.10	东门镇	2639	36.05	73.07
富川瑶族自治县	1984.1.1	富阳镇	1572	29.98	46.77
大化瑶族自治县	1987.12.23	大化镇	2754	40.24	93.96
环江毛南族自治县	1987.11.24	思恩镇	4558	36.69	91.67
恭城瑶族自治县	1990.10.15	恭城镇	2149	27.96	58.98
海南省					
白沙黎族自治县	1987.12.30	牙叉镇	2117	18.16	61.36
昌江黎族自治县	1987.12.30	石碌镇	1569	23.21	36.77
乐东黎族自治县	1987.12.28	抱由镇	2747	46.94	38.01
陵水黎族自治县	1987.12.30	椰林镇	1128	33.01	55.98
琼中黎族苗族自治县	1987.12.28	营根镇	2706	20.36	56.56
保亭黎族苗族自治县	1987.12.30	保城镇	1161	10.55	90.57
重庆市					
石柱土家族自治县	1984.11.18	南宾镇	3013	51.23	69.49
秀山土家族苗族自治县	1983.11.7	中和镇	2450	60.6	52.41
酉阳土家族苗族自治县	1983.11.11	钟多镇	5173	74.5	83.6
彭水苗族土家族自治县	1984.11.10	汉葭镇	3903	63.03	59.63
四川省					

北川羌族自治县	2003.10.25	曲山镇	2865	16.12	58.89
木里藏族自治县	1953.2.19	乔瓦镇	13252	12.63	78.42
马边彝族自治县	1984.10.9	民建镇	2383	18.02	40.57
峨边彝族自治县	1984.10.5	沙坪镇	2395	14.89	31.24
贵州省					
松桃苗族自治县	1956.12.31	蓼皋镇	2861	63.99	42.49
镇宁布依族苗族自治县	1963.9.11	城关镇	1721	33.46	58.61
紫云苗族布依族自治县	1966.2.11	松山镇	2284	32.24	68.44
威宁彝族回族苗族自治县	1954.11.11	草海镇	6296	109.59	25.37
关岭布依族苗族自治县	1981.12.31	关索镇	1468	32	58.99
三都水族自治县	1957.1.2	三合镇	2383	31.47	96.85
玉屏侗族自治县	1984.11.7	平溪镇	516	13.68	82.7
道真仡佬族苗族自治县	1987.11.29	玉溪镇	2156	33.66	79.18
务川仡佬族苗族自治县	1987.11.26	都濡镇	2773	41.93	96.25
印江土家族苗族自治县	1987.11.20	印江镇	1961	39.94	71.36
沿河土家族自治县	1987.11.23	和平镇	2469	55.87	55.74
云南省					
峨山彝族自治县	1951.5.12	双江镇	1972	14.9	65.46
石林彝族自治县	1956.12.31	鹿阜镇	1777	22.93	34.29
沧源佤族自治县	1964.2.28	勐董镇	2539	16.69	90.9
耿马傣族佤族自治县	1955.10.16	耿马镇	3837	25.5	51.6
玉龙纳西族自治县	2002.12.26	黄山镇	6521	20.97	85.03
宁蒗彝族自治县	1956.9.20	大兴镇	6206	23.54	79.39
江城哈尼族彝族自治县	1954.5.18	勐烈镇	3476	10.94	81.2
澜沧拉祜族自治县	1953.4.7	勐朗镇	8807	47.06	77.12
孟连傣族拉祜族佤族自治县	1954.6.16	娜允镇	1957	11.42	85.84
西盟佤族自治县	1965.3.5	勐梭镇	1391	8.29	94.06
河口瑶族自治县	1963.7.11	河口镇	1313	7.82	63.49

屏边苗族自治县	1963.7.1	玉屏镇	1905	14.62	61.95
贡山独龙族怒族自治县	1956.10.1	茨开镇	4506	3.42	96.24
巍山彝族回族自治县	1956.11.9	文华镇	2266	30.17	43.2
南涧彝族自治县	1965.11.27	南涧镇	1802	21.54	49.32
寻甸回族彝族自治县	1979.12.20	仁德镇	3966	50.39	21.82
元江哈尼族彝族 傣族自治县	1980.11.22	澧江镇	2858	19.65	79.24
新平彝族傣族自治县	1980.11.25	桂山镇	4223	26.97	69.76
墨江哈尼族自治县	1979.11.28	联珠镇	5459	35.1	73.97
双江拉祜族佤族布朗族傣族自治县	1985.12.30	勐勐镇	2292	16.38	44.36
兰坪白族普米族自治县	1988.5.25	金顶镇	4455	19.05	93.47
维西傈僳族自治县	1985.10.13	保和镇	4661	14.46	83.28
景东彝族自治县	1985.12.20	锦屏镇	4532	35.3	46.03
景谷傣族彝族自治县	1985.12.25	威远镇	7777	29.17	46.44
普洱哈尼族彝族 自治县	1985.12.15	宁洱镇	3670	18.51	49.54
漾濞彝族自治县	1985.11.1	上街镇	1957	10.01	63.28
禄劝彝族苗族自治县	1985.11.25	屏山镇	4378	44.88	30.42
金平苗族瑶族傣族自治县	1985.12.7	金河镇	3677	31.63	85.51
镇沅彝族哈尼族拉祜族自治县	1990.5.15	恩乐镇	4223	20.43	51.8
甘肃省					
张家川回族自治县	1953.7.6	张家川镇	1311	31.5	69.75
天祝藏族自治县	1950.5.6	华藏寺镇	6865	21.41	38
肃南裕固族自治县	1954.2.20	红湾寺镇	20456	3.53	55.3
肃北蒙古族自治县	1950.7.29	党城湾镇	55000	1.11	41.08
阿克塞哈萨克族自治县	1954.4.27	红柳湾镇	31374	0.8	32.6
东乡族自治县	1950.9.25	锁南镇	1467	26.73	88.11
积石山保安族东乡族撒拉族自治县	1981.9.30	吹麻滩镇	910	21.98	54.45

青海省					
互助土族自治县	1954.2.17	威远镇	3321	37.08	25.13
化隆回族自治县	1954.3.1	巴燕镇	2740	23.25	78.57
循化撒拉族自治县	1954.3.1	积石镇	1749	11.63	94.05
河南蒙古族自治县	1954.10.16	优干宁	6250	3.19	97.16
门源回族自治县	1953.12.19	浩门镇	6896	15.06	56.93
大通回族土族自治县	1986.7.10	桥头镇	3090	42.55	46.5
民和回族土族自治县	1986.6.27	川口镇	1780	37.67	54.84
新疆维吾尔自治区					
巴里坤哈萨克自治县	1954.9.30	巴里坤镇	36947	10.1	33.81
塔什库尔干塔吉克自治县	1954.9.17	塔什库尔干镇	52300	3.32	52.7
木垒哈萨克自治县	1954.7.17	木垒镇	13510	8.55	31.44
焉耆回族自治县	1954.3.15	焉耆镇	2429	12.47	54.77
察布查尔锡伯自治县	1954.3.25	察布查尔镇	4482	16.48	63.6
和布克赛尔蒙古自治县	1954.9.10	和布克赛尔镇	28799	4.95	65.

参考文献

王柯、民族与国家、中国社会科学出版社、2001

王建学、作为基本权利的地方自治、厦门大学出版社、2010.5

李鸣、中国近代民族自治法制研究、中央民族大学出版社、2008.5
王铁志、沙伯力等、国际视野中的民族区域自治、民族出版社、2008、
史筠、民族法制研究、北京大学出版社、1986
王力雄、天葬
王力雄、我的西域、你的东土、
张祖桦、政治改革与制度创新
马大正、国家利益高于一切：新疆稳定问题的观察与思考、新疆出版社、2002
Goldstein, Melvyn C. *The Snow Lion and the Dragon: China, Tibet, and the Dalai Lama.* Berkeley: University of California Press, c1997（雪狮与龙）
西川润、人間のための経済学、岩波書店、2000
陈联璧、俄罗斯民族关系理论和政策的变化 、 东欧中亚研究、1999.1
张文淼、从民族自决到民族区域自治——论列宁民族平等的法制观及对我国之影响、西南民族学院学报、2002.7
苏钦、国际人权公约中的民族自决权与我国民族区域自治制度、中央社会主义学院学报、2002.12
盖世金、从民族自决到民族区域自治——中国共产党解决民族问题政治形式的历史选择、新疆大学学报、2004.3
中国国家民委民族问题研究中心、香港科技大学主办、民族区域自治国际学术研讨会资料、2001.6
石羊、列宁对马克思恩格斯民族理论的继承与发展、西北民族学院学报、1996.3
吴启讷、民族自治与中央集权、台湾中央研究院近代史研究所集刊第 65 期、2009.9
吕建中、中国古代的行省制度、青海师专学报、2002.3
苏德、试论晚清边疆、内地一体化政策、中国边疆史地研究、2001.3、
杨泽伟、论国际法上的民族自决与国家主权、法律科学、2002.3
安晓芳、民族自决问题研究、河北大学硕士论文、2011.6
苏钦、国际人权公约中的民族自治权与我国民族区域自治制度、中央社会主义学院学报、2002.12
白希、民族区域自治模式的比较研究——以中国民族区域自治为中心、吉林大学博士论文、中国知网、2007.12、
徐会平、民族区域自治权研究——中央与地方关系的视角、中国知网、山东大学硕士论文、2007.3、
李春晖、从民族区域自治制度的建立看国家结构形式的确立、内蒙古师范大学学报、2008.5

魏红英、对当代中国地方自治制度若干特征的认识、江汉论坛、2002.12
何文杉、民族自治地方立法变通权研究、厦门大学硕士论文、2007.4
杨道波、中国民族自治地方自治条例立法研究、中央民族大学博士论文、2007.3
郑贤君、地方自治学说评析、首都师范大学学报、2001.2
毕雁英、地方自治与国家统一、南京大学法律评论、2006.2
朱宏文、论地方政府自治的国际法律运动、法治研究、2007.1
吴云芩、西藏寺庙经济的历史、现状及对策、西藏民族学院学报、2001.6
刘莘、辅助性原则与中国行政体制改革、行政法学研究、2006.4
白桂梅、论内部与外部自决、法学研究、1997.3
李洁、试论 1949 年以后新疆汉族移民的类型与功效、北方民族大学学报、2009.2
韦以明、对自治区自治条例出台艰难的立法思考、广西社会科学、1999.5
张龙林、民族、民族主义之我见、世界民族、1999.4
新疆建省始末以及其历史意义、凤凰网、2009.7.7、
http://news.ifeng.com/history/special/xinjiang/200907/0707_7240_1238784_1.shtml
南京国民政府统一新疆过程中的复杂斗争、2009.7.6、
http://news.ifeng.com/history/special/xinjiang/200907/0706_7240_1236528.shtml